

LAPORAN PENELITIAN

Pemantauan Cepat Pelaksanaan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) 2013

Hastuti

Syaikhu Usman

Bambang Sulaksono

Sulton Mawardi

Muhammad Syukri

*Dokumen ini telah disetujui untuk pratinjau dalam jaringan, tetapi belum melewati proses *copyediting* dan *proofreading* sehingga dapat menyebabkan perbedaan antara versi ini dan versi final. Bila Anda mengutip dokumen ini, indikasikan sebagai "draf".

LAPORAN PENELITIAN

**PEMANTAUAN CEPAT
BANTUAN LANGSUNG SEMENTARA
MASYARAKAT (BLSM) 2013**

Hastuti

Syaikhu Usman

Bambang Sulaksono

Sulton Mawardi

Muhammad Syukri

Lembaga Penelitian SMERU

Jakarta

September 2013

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan Lembaga Penelitian SMERU.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, mohon hubungi kami di nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat sur-el smeru@smeru.or.id; atau kunjungi situs web www.smeru.or.id.

Hastuti

Pemantauan Cepat Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) 2013 /Hastuti. -- Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2013.

ix, 36 p. ; 30 cm. -- (Laporan Penelitian SMERU, September 2013)

362.5 / DDC 21

TIM PENELITIAN

Peneliti SMERU:

Hastuti

Syaikhu Usman

Bambang Sulaksono

Sulton Mawardi

Muhammad Syukri

Peneliti Tamu:

Dyan Widhyaningsih

Kartawijaya

Asep Kurniawan

ABSTRAK

Pemantauan Cepat Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) 2013

Hastuti, Syaikhul Usman, Bambang Sulaksono, Sulton Mawardi,
Muhammad Syukri

Sebelum menaikkan harga BBM pada 22 Juni 2013, Pemerintah meluncurkan program BLSM untuk membantu 15,5 juta rumah tangga miskin dan rentan mempertahankan tingkat kesejahteraannya. Bantuan tunai Rp150.000 per bulan ini diberikan selama empat bulan dan disalurkan dalam dua tahap pada Juni/Juli dan September/Oktober 2013 oleh PT. Pos Indonesia. Untuk mendapatkan gambaran awal pelaksanaannya, Lembaga Penelitian SMERU melakukan pemantauan terhadap penyaluran tahap pertama di empat kecamatan yang terdapat di Kota Administrasi Jakarta Utara, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Karawang, dan Kota Bandung pada minggu ke empat Juli 2013.

Hasil pemantauan menunjukkan bahwa BLSM telah terlaksana dengan lancar tanpa mengalami kendala dan konflik sosial yang berarti. Angka *inclusion error* yang sangat rendah menunjukkan bahwa program ini menyasar target yang tepat, namun angka *exclusion error* masih tinggi. Rumah tangga menerima dana bantuan secara penuh tanpa potongan, melalui mekanisme pencairan yang umumnya mudah. Akan tetapi, pelaksanaan program yang cenderung mendadak, membuat informasi tentang tata kelola program kepada publik, khususnya pemerintah daerah, terbatas dan terlambat. Oleh karenanya, pemerintah daerah tidak dapat berperan optimal dalam pelaksanaan program ini. Pemerintah daerah belum melaksanakan musyawarah desa/kelurahan untuk pemutakhiran data penerima dan belum membentuk pos pengaduan masyarakat. Meskipun begitu, secara umum masyarakat menilai program BLSM lebih baik dibanding BLT 2005 dan BLT 2008. Seluruh informan rumah tangga dan sebagian informan lainnya menilai bantuan tunai lebih baik dibanding berbagai program bantuan lain, termasuk Raskin, karena bantuan dapat diterima utuh oleh sasaran dan mudah dimanfaatkan.

Sambil memperbaiki beberapa kelemahan BLSM, berbagai kelebihan program ini perlu dipertimbangkan untuk juga dipraktikkan dalam program-program perlindungan sosial lain. Bantuan yang ditransfer secara langsung kepada sasaran lebih efektif dan efisien dibanding bantuan yang dikelola melalui berbagai prosedur birokrasi.

Kata kunci: bantuan tunai, rumah tangga miskin

DAFTAR ISI

TIM PENELITI	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	iv
DAFTAR KOTAK	iv
DAFTAR SINGKATAN	v
RANGKUMAN EKSEKUTIF	vi
A. Latar Belakang	vi
B. Temuan Utama	vi
C. Rekomendasi	ix
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Pemantauan	1
1.3 Metode Pemantauan	2
II. TEMUAN PEMANTAUAN	5
2.1 Sosialisasi	5
2.2 Penargetan dan Ketepatannya	8
2.3 Ketersediaan Daftar Penerima KPS	12
2.4 Distribusi KPS	14
2.5 Pencairan Dana	16
2.6 Pemanfaatan Dana	18
2.7 Musyawarah Desa/Kelurahan	20
2.8 Pengaduan dan Posdumas	23
2.9 Peran Pemerintah Daerah	26
2.10 Perbandingan Program	29
III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	33
3.1 Kesimpulan	33
3.2 Rekomendasi	33
DAFTAR BACAAN	36

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Wilayah Pemantauan Cepat Pelaksanaan BLSM	3
Tabel 2. <i>Inclusion</i> dan <i>Exclution Error</i> Berdasarkan Hasil FGD	9

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Amplop Berisi KPS dan Poster yang Diterima Ruta di Bandung	7
Gambar 2. Contoh Ketidaktepatan Sasaran BLSM	9
Gambar 3: Mekanisme Distribusi dan Pemutakhiran Penerima KPS	13

DAFTAR KOTAK

Kotak 1. Ruta yang Keluar dari Kemiskinan	10
Kotak 2. Ruta yang Jatuh Miskin	10
Kotak 3. Perusakan Rumah Kepala Desa Gempol Sari	14
Kotak 4. Penyisihan Dana BLSM untuk Ruta Miskin yang Tidak Menjadi Penerima	18
Kotak 5. Kesulitan Aparat dalam Menjawab Pengaduan Masyarakat	24
Kotak 6. Instruksi Mendagri: Pembagian KPS dan Penanganan Pengaduan Masyarakat	25
Kotak 7. Peran Pemda dalam Penanganan Kepesertaan P4S	26
Kotak 8. Tugas, Fungsi, dan Tanggung Jawab TKSK: Mengawal Pemutakhiran Daftar Penerima KPS	27

DAFTAR SINGKATAN

Babinsa	: Bintara Pembina Desa
BBM	: Bahan Bakar Minyak
BDT	: Basis Data Terpadu
Binamas	: Pembina Masyarakat
BLSM	: Bantuan Langsung Sementara Masyarakat
BLT	: Bantuan Langsung Tunai
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
BPS	: Badan Pusat Statistik
FGD	: <i>Focus Group Discussion</i>
FPPM	: Forum Penanganan Pengaduan Masyarakat
FRP	: Formulir Rekapitulasi Pengganti
Jamkesmas	: Jaminan Kesehatan Masyarakat
KJP	: Kartu Jakarta Pintar
KJS	: Kartu Jakarta Sehat
KK	: Kartu Keluarga/Kepala Keluarga
KPS	: Kartu Perlindungan Sosial
KTP	: Kartu Tanda Pengenal
Musdes	: Musyawarah Desa
Muskel	: Musyawarah Kelurahan
P4S	: Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial
Pilkades	: Pemilihan kepala desa
PMD	: Pemberdayaan Masyarakat Desa
Polsek	: Polisi Sektor
Posdumas	: Pos Pengaduan Masyarakat
PP	: Peraturan Pemerintah
PPLS	: Pendataan Program Perlindungan Sosial
Raskin	: Beras untuk Rumah Tangga Miskin
RT	: Rukun Tetangga
Ruta	: Rumah tangga
RW	: Rukun Warga
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
SK-RTM	: Surat Keterangan Rumah Tangga Miskin
SLS	: Satuan Lingkungan Setempat
TKSK	: Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan
TNP2K	: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
UU	: Undang-undang

RANGKUMAN EKSEKUTIF

A. Latar Belakang

Pada 22 Juni 2013, Pemerintah Indonesia menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) jenis premium dan solar dari Rp4.500 menjadi masing-masing Rp6.500 dan Rp5.500 per liter. Kenaikkan harga tersebut berpotensi memicu inflasi dan sekaligus menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat, khususnya kelompok miskin dan rentan. Untuk mengantisipasi hal tersebut, Pemerintah telah mempersiapkan Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S) dan Program Kompensasi Khusus yang salah satu programnya adalah Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM).

BLSM menasar 15,5 juta rupa yang terdapat pada Basis Data Terpadu (BDT) yang merupakan 25% dari total rupa Indonesia dengan tingkat kesejahteraan terendah hasil pendataan BPS melalui PPLS 2011. Rupa sasaran akan menerima bantuan tunai Rp150.000 per bulan selama empat bulan yang disalurkan dalam dua tahap pada Juni/Juli dan September/Oktobre 2013, masing-masing untuk pembayaran dua bulan. Penyaluran dana menggunakan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) yang merupakan kartu untuk mengakses seluruh P4S. Pendistribusian KPS dan penyaluran dana BLSM dilaksanakan oleh PT. Pos Indonesia.

Dalam rangka mendapatkan gambaran awal, Lembaga Penelitian SMERU bekerja sama dengan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) melaksanakan pemantauan cepat terhadap pelaksanaan BLSM penyaluran pertama. Pemantauan kualitatif ini dilakukan di empat kecamatan yang terdapat di Kota Administrasi Jakarta Utara, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Karawang, dan Kota Bandung pada minggu ke empat Juli 2013.

B. Temuan Utama

1. Buku Pegangan Sosialisasi dan Implementasi Program-program Kompensasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi BBM 2013 tidak mencantumkan klausul tentang kegiatan sosialisasi, termasuk institusi apa yang bertanggungjawab melakukannya. Hal ini menyebabkan sosialisasi BLSM baik kepada aparat pemerintah maupun masyarakat bervariasi dan terbatas.
2. Hanya di Karawang ada sosialisasi kepada aparat pemda secara berjenjang di kabupaten, kecamatan, dan desa/kelurahan. Sosialisasi di tingkat kabupaten dan kecamatan dilakukan oleh kantor pos sedangkan di tingkat desa oleh kepala desa. Sementara di Jakarta, para camat dan walikota pernah mengikuti sosialisasi dari Kantor Wakil Presiden, namun sosialisasi tersebut dilaksanakan ketika program sudah berjalan dan informasi yang diperoleh belum disosialisasikan lebih lanjut ke tingkat pemerintahan lebih rendah.
3. Sosialisasi kepada rupa sasaran umumnya hanya diberikan dalam bentuk poster yang dilampirkan dalam amplop KPS. Namun, poster tersebut bukan tentang BLSM melainkan tentang penggunaan KPS untuk memperoleh Raskin dan musyawarah desa/kelurahan. Hal ini membuat bingung para penerima, apalagi penyaluran Raskin biasa dibagi rata. Sementara itu, poster tentang BLSM hanya diterima rupa di Jakarta. Itupun terlambat, yakni setelah pencairan BLSM.

4. Hampir semua penerima BLSM adalah ruta miskin. Angka *inclusion error* sangat rendah, namun angka *exclusion error* tinggi. Bahkan terdapat ruta yang dinilai paling miskin dalam komunitas setempat yang tidak menjadi penerima BLSM. Kekurangtepatan sasaran tersebut disebabkan oleh (i) kurang akuratnya pendataan PPLS 2011 dan (ii) tidak adanya pemutakhiran data sebelum pelaksanaan program.
5. Dalam Buku Pegangan, tidak terdapat ketentuan tentang akses pemda terhadap daftar ruta penerima KPS dan penanggungjawab pendistribusian daftar tersebut kepada pemda. Akibatnya, kecuali di Karawang, pemda tidak memiliki daftar penerima di wilayahnya sebelum/selama periode pencairan BLSM sehingga menghambat peran mereka dalam mendukung pelaksanaan program.
6. Di Kabupaten Karawang, aparat pemerintah tingkat kecamatan, desa, dusun, hingga RT mendapat daftar penerima BLSM dari kantor pos setempat sebelum pencairan BLSM. Kantor pos memberikan data tersebut dengan tujuan aparat memberi informasi kepada ruta penerima untuk mencairkan dana BLSM. KPS diserahkan bersamaan dengan pencairan dana. Di wilayah pemantauan lain, aparat kecamatan/desa/kelurahan mendapatkan daftar penerima KPS setelah pencairan BLSM dengan meminta dari kantor pos melalui TKSK.
7. Dalam penyampaian KPS kepada ruta penerima, petugas kantor pos seharusnya hanya sekadar berkoordinasi dan didampingi aparat desa/kelurahan. Namun di lapangan petugas kantor pos memanfaatkan aparat desa/kelurahan, terutama ketua RT, untuk pendistribusian KPS yang menjadi tanggungjawabnya.
8. Terdapat beberapa cara penyampaian KPS dari kantor pos kepada ruta penerima: (i) disampaikan langsung ke masing-masing rumah ruta tanpa didampingi aparat desa/kelurahan, (ii) disampaikan langsung kepada ruta secara berkelompok di tempat tertentu atas fasilitasi ketua RT, (iii) disampaikan melalui ketua RT yang kemudian membagikannya dari rumah ke rumah, (iv) disampaikan melalui ketua RT yang meminta ruta datang ke rumahnya, (v) disampaikan kepada ruta saat pencairan dana BLSM di kantor pos.
9. Di Karawang, pembagian KPS bersamaan dengan pencairan dana berakibat pada (i) waktu pencairan menjadi lebih lama, bahkan hingga pukul 24.00 karena lamanya verifikasi dokumen dan (ii) sulit mengidentifikasi KPS retur karena KPS yang masih ada di kantor pos bisa merupakan KPS yang belum diambil ruta, bisa juga KPS retur.
10. Proses pencairan BLSM berjalan lancar dengan persyaratan sesuai aturan kecuali di Karawang yang mensyaratkan penyerahan fotokopi KTP dan KK. Kantor pos menentukan jadwal pencairan per desa/kelurahan secara sepihak. Koordinasi dengan aparat setempat hanya dilakukan di wilayah tertentu, seperti di wilayah yang sedang ada pilkada. Tempat pencairan BLSM umumnya di kantor pos dan di beberapa lokasi yang jauh atau tidak terdapat kantor pos atau kapasitas kantor pos tidak mencukupi, disediakan titik pelayanan khusus. Beberapa kantor pos juga menyediakan tempat duduk dan air minum bagi ruta pengantri.
11. Ruta menerima dana secara utuh tanpa potongan atau pungutan. Penerima BLSM hanya mengeluarkan biaya transpor yang besarnya tergantung jarak dan fasilitas transportasi yang tersedia ke/dari tempat pencairan dana.

12. Ruta umumnya menggunakan dana untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Ada juga ruta yang menggunakannya untuk biaya kebutuhan sekolah anak, biaya berobat, dan membayar hutang. Di semua lokasi pemantauan ditemukan penerima yang membagikan secara sukarela sebagian dananya kepada ruta miskin non-penerima BLSM antara Rp5.000–Rp20.000 sehingga totalnya bisa mencapai lebih dari Rp100.000. Gambaran ini menunjukkan masih kuatnya kesetiakawanan antar anggota masyarakat miskin.
13. Menurut Instruksi Mendagri terkait, pemerintah desa/kelurahan berwenang melakukan musdes/muskel untuk pemutakhiran data penerima dan mengganti KPS retur. Namun sampai saat pelaksanaan pemantauan ini belum ada desa/kelurahan yang melaksanakan musdes/muskel dimaksud. Hal ini karena aparat desa/kelurahan belum mendapat instruksi, belum menerima data KPS retur, telat menerima surat pemberitahuan Kementerian Sosial tentang musdes/muskel, dan bahkan banyak desa/kelurahan belum memiliki daftar ruta penerima.
14. Aparat desa/kelurahan pada umumnya merasa gamang untuk melakukan pemutakhiran ruta penerima karena mereka belum paham mengenai KPS retur, apa kriteria dan dari mana data diperoleh. Bahkan sebagian dari mereka belum mendapat informasi menyeluruh mengenai gambaran program BLSM. Selain itu, aparat juga cenderung enggan memverifikasi data yang pengumpulan dan penentuannya tidak melibatkan mereka. Apalagi untuk menarik KPS yang tidak tepat sasaran karena khawatir menimbulkan konflik.
15. Salah satu sarana pengaduan yang disediakan BLSM adalah posdumas tingkat desa/kelurahan. Namun, di lokasi pemantauan belum ada desa/kelurahan yang sudah membentuk lembaga ini. Salah satu penyebabnya adalah keterlambatan surat edaran terkait dari pusat. Berkenaan dengan posdumas ada beberapa pendapat: (i) Posdumas tidak diperlukan karena menerima dan memproses pengaduan/keluhan masyarakat adalah salah satu tugas rutin lembaga pemerintahan; (ii) Ada keengganan aparat desa/kelurahan membentuk posdumas karena tidak adanya kejelasan peran mereka dalam pelaksanaan BLSM; (iii) Posdumas diperlukan supaya aparat di tingkat desa/kelurahan tidak terbebani tanggung jawab menerima dan menjawab pengaduan/keluhan masyarakat untuk program yang tidak mereka pahami secara utuh; dan (iv) Jika keberadaan posdumas diperlukan, sebaiknya menggunakan institusi yang sudah ada dengan dibekali pemahaman tentang program dan kewenangan untuk menyelesaikan persoalan tertentu.
16. Di semua daerah, aparat desa/kelurahan mendapat pengaduan atau keluhan dari warganya, khususnya dari warga yang merasa layak menerima tetapi tidak menjadi penerima BLSM. Aparat biasanya hanya menampung dan meminta pengadu untuk menuliskan data diri serta menunggu perkembangan lebih lanjut.
17. Aparat desa/kelurahan juga menyampaikan keluhan terkait pelaksanaan BLSM. Mereka merasa tidak dilibatkan saat pendataan dan pelaksanaan BLSM, serta tidak mendapat informasi yang memadai tentang program sehingga kesulitan menjawab keluhan atau pengaduan warganya.
18. Peluncuran program BLSM secara mendadak, segera setelah pengumuman kenaikan harga BBM, membuat sosialisasi terbatas dan pemda di tingkat kecamatan dan desa/kelurahan tidak mengetahui secara lengkap kebijakan dan aturan pelaksanaannya. Karenanya, mereka tidak dapat berperan secara optimal dalam pelaksanaan program. Meskipun begitu, aparat kecamatan dan desa/kelurahan, tetap berusaha membantu pelaksanaan program ini.

19. Penilaian masyarakat terhadap berbagai program perlindungan sosial bervariasi dan dipengaruhi pengalaman dan kebutuhan masing-masing. Ruta miskin sakit-sakitan, misalnya, merasa terbantu oleh program Jamkesmas, sementara ruta yang tengah memerlukan biaya pendidikan anak menyenangi BSM.
20. Dibanding program BLT 2005 dan BLT 2008, informan menilai BLSM mempunyai keunggulan dalam hal ketepatan sasaran (*inclusion error* lebih kecil), teknis pencairan dana lebih mudah (termasuk persyaratan), penggunaan teknologi, dan rendahnya konflik. Namun dalam hal persiapan pelaksanaan dan penyampaian informasi BLSM lebih lemah.
21. Dibanding program perlindungan sosial lainnya, sebagian besar informan dan seluruh responden ruta menilai bahwa bantuan tunai lebih baik dari pada berbentuk natura seperti Raskin karena bantuan dapat diterima secara penuh dan dapat digunakan untuk keperluan apapun.

C. Rekomendasi

1. Sebelum melaksanakan suatu program, termasuk BLSM, hendaknya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang rinci dan menyeluruh sudah disosialisasikan kepada pihak terkait. Keterbatasan sosialisasi dan informasi parsial dapat menimbulkan salah paham, pelaksanaan program kurang efektif dan efisien, serta memicu ketegangan sosial.
2. Dalam mendistribusikan daftar penerima KPS dan daftar KPS retur, PT. Pos Indonesia dapat menjadi penanggung jawab karena telah ditunjuk untuk mencetak/mendistribusikan KPS dan menyalurkan dana, serta memiliki struktur organisasi layanan sampai tingkat kecamatan/desa/kelurahan.
3. Pemutakhiran data PPLS 2011 melalui musdes/muskel hendaknya dilaksanakan secara regular, terutama sebelum suatu program dimulai. Keputusan mengenai KPS retur dan penggantinya hasil musdes/muskel perlu dikeluarkan oleh pejabat di tingkat atas, paling tidak tingkat kabupaten/kota, guna menghindari ketegangan sosial.
4. Persyaratan pencairan BLSM dengan hanya membawa KPS dan kartu identitas sudah tepat, dan harus ditegakkan di semua wilayah. Pengambilan oleh anggota yang namanya tercantum dalam KPS tidak perlu mensyaratkan adanya surat kuasa. Pengaturan jadwal pencairan perlu mempertimbangkan jumlah ruta dan kapasitas layanan agar tidak merugikan ruta penerima maupun petugas pelaksana.
5. Sistem pengaduan sebaiknya cukup menggunakan institusi yang telah ada, misalnya di tingkat komunitas adalah jajaran aparat atau lembaga legislatif tingkat desa/kelurahan, dengan dibekali pemahaman tentang program serta kewenangan menyelesaikan persoalan tertentu.
6. Mengingat program BLSM umumnya: (i) diterima oleh rumah tangga yang menjadi sasaran, (ii) dana diterima penuh tanpa ada potongan/pungutan, (iii) proses pencairan bantuan lancar, dan (iv) bantuan dapat dimanfaatkan sesuai kebutuhan, perlu dipertimbangkan untuk mengembangkan bentuk program BLSM/BLT menjadi reguler sebagai pengalihan dari program perlindungan sosial lain yang kurang efektif.

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada 22 Juni 2013, Pemerintah Indonesia menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) jenis premium dan solar dari Rp4.500 per liter menjadi masing-masing Rp6.500 dan Rp5.500 per liter. Kenaikkan harga tersebut berpotensi memicu inflasi dan sekaligus menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat, khususnya kelompok miskin dan rentan. Untuk mengantisipasi hal tersebut, Pemerintah telah mempersiapkan Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S) dan Program Kompensasi Khusus yang menyasar rumah tangga (ruta) miskin dan rentan¹. Salah satu program tersebut adalah Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM).

BLSM merupakan program bantuan tunai yang serupa dengan program yang sudah dilaksanakan pada kenaikan harga BBM sebelumnya, yaitu Subsidi Langsung Tunai (SLT) atau Bantuan Langsung Tunai (BLT) 2005/2006 dan BLT 2008/2009. BLSM bertujuan membantu mempertahankan daya beli ruta miskin dan rentan dari dampak kenaikan harga berbagai komoditas akibat penyesuaian harga BBM. Program dengan anggaran 9,32 triliun ini menyasar 15,5 juta ruta yang terdapat pada Basis Data Terpadu (BDT). Jumlah tersebut merupakan 25% ruta Indonesia dengan tingkat kesejahteraan terendah hasil pendataan BPS melalui PPLS 2011. Ruta sasaran akan menerima bantuan tunai Rp150.000 per bulan selama empat bulan. Penyaluran bantuan berlangsung dua tahap, yaitu pada Juni/Juli 2013 untuk pembayaran dua bulan pertama dan pada September/Oktobre 2013 untuk pembayaran dua bulan berikutnya. Penyaluran dana kepada ruta sasaran menggunakan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) yang juga merupakan kartu untuk mengakses seluruh P4S. Pendistribusian KPS dan penyaluran dana BLSM dilaksanakan oleh PT. Pos Indonesia.

Berdasarkan pembelajaran dari pengalaman sebelumnya, pelaksanaan program perlindungan sosial selalu menghadapi berbagai permasalahan. Dari permasalahan tersebut selalu terdapat hal-hal yang bisa digunakan untuk memperbaiki pelaksanaan program yang sedang berjalan atau pembelajaran bagi pelaksanaan program lainnya. Oleh karena itu, setiap pelaksanaan program bantuan sosial, termasuk BLSM, perlu dibarengi dengan pemantauan dan evaluasi untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaannya. Dalam rangka melakukan pemantauan dan evaluasi, Lembaga Penelitian SMERU bekerja sama dengan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) melaksanakan pemantauan cepat terhadap pelaksanaan BLSM penyaluran tahap pertama.

1.2 Tujuan Pemantauan

Tujuan umum pemantauan ini adalah untuk mendapatkan gambaran awal dan cepat dari pelaksanaan program BLSM penyaluran tahap pertama.

¹P4S meliputi (i) Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin), (ii) Program Keluarga Harapan (PKH), dan (iii) Bantuan Siswa Miskin (BSM). Sementara itu, Program Kompensasi Khusus meliputi Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) dan Program Percepatan dan Perluasan Pembangunan Infrastruktur (P4I) yang terdiri dari pembangunan infrastruktur pemukiman, air bersih, dan sumber daya air.

Secara spesifik, pemantauan ini ingin menjawab beberapa pertanyaan berikut ini.

- a. Apakah sosialisasi sudah dilakukan dengan baik sehingga aparat di daerah dan masyarakat mendapat informasi memadai tentang program?
- b. Apa peran pemerintah daerah (pemda) dalam pelaksanaan program?
- c. Bagaimana pelaksanaan penetapan sasaran, ketersediaan data penerima di tingkat daerah, termasuk pelaksanaan musyawarah desa/kelurahan (musdes/muskel) dalam penggantian KPS retur?
- d. Bagaimana ketepatan ruta sasaran BLSM?
- e. Bagaimana pendistribusian KPS dan pencairan dana BLSM dilaksanakan?
- f. Bagaimana mekanisme pengaduan dan penyelesaian masalah dikelola?
- g. Apakah ada konflik masyarakat terkait pelaksanaan BLSM?
- h. Bagaimana pemanfaatan dana BLSM oleh ruta sasaran?
- i. Bagaimana preferensi masyarakat terhadap BLSM dibanding program lainnya?

1.3 Metode Pemantauan

Metode dan sumber informasi

Pemantauan cepat ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara dan diskusi kelompok terpumpun (*Focus Group Discussions/FGD*).

Wawancara mendalam dilakukan dengan pemangku kepentingan di tingkat kecamatan, desa, dan masyarakat. Di tingkat masyarakat narasumbernya adalah ruta penerima program, termasuk ruta kategori *inclusion* (kalau ada) dan ruta bukan penerima program, terutama ruta kategori *exclusion* (kalau ada).

FGD dilakukan di tingkat rukun tetangga/RT atau dusun di desa/kelurahan lokasi pemantauan. Tujuan FGD terutama untuk menggali informasi tentang ketepatan sasaran dengan melakukan klasifikasi kesejahteraan ruta. Pesertanya adalah 10–15 orang tokoh setempat termasuk ruta miskin dan ruta nonmiskin yang relatif mengetahui kondisi masyarakat setempat dengan mensyaratkan adanya keterwakilan suara perempuan dan ketersebaran spasial (domisili peserta).

Daerah Pemantauan dan Jumlah Responden dan Informan

Pemantauan ini dilakukan di empat kecamatan yang dipilih secara purposif, yaitu masing-masing satu kecamatan di Kota Administrasi Jakarta Utara, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Karawang, dan Kota Bandung. Di setiap kecamatan terpilih dikunjungi satu desa/kelurahan. Mengingat pemantauan ini bertujuan mendapatkan gambaran awal pelaksanaan program dan bersifat cepat, maka pertimbangan utama pemilihan wilayah kajian adalah aspek keterjangkauan. Selain itu, pemilihan wilayah ini juga didasarkan pada aspek perdesaan-perkotaan, tingkat kemiskinan dan informasi awal mengenai variasi berbagai aspek pelaksanaan/dampak program. Misalnya, pemilihan Kabupaten Tangerang

karena ada kasus perusakan rumah kepala desa dan Kabupaten Karawang karena pencairan BLSM berlangsung sampai tengah malam.

Sebelumnya, desa yang akan dikunjungi di Kabupaten Tangerang adalah Desa Gempol Sari yang ada kasus perusakan rumah kepala desa. Atas saran aparat kecamatan, pilihan desa pemantauan diganti karena dua alasan. (i) Kepala Desa Gempol Sari baru dilantik sehari sebelum kunjungan Tim Pemantau, tetapi belum dilakukan serah terima jabatan. Menurut peraturan, kepala desa lama tidak boleh mengambil kebijakan atau melakukan kegiatan di luar pelayanan rutin. Jadi Tim Pemantau tidak mungkin berkunjung ke Desa Gempol Sari. (ii) Aparat kecamatan khawatir akan kemungkinan memanasnya kembali suasana di Desa Gempol Sari kalau diadakan wawancara/diskusi mengenai BLSM. Oleh karena itu, lokasi pemantauan BLSM pindah ke Desa Pondok Kelor yang bertetangga dengan Desa Gempol Sari dan tim tetap berusaha mengumpulkan informasi mengenai penyebab warga Desa Gempol Sari merusak rumah kepala desa tersebut.

Tabel 1. Wilayah Pemantauan Cepat Pelaksanaan BLSM

Provinsi	Kabupaten/Kota	Kecamatan	Desa/Kelurahan
DKI Jakarta	Kotif. Jakarta Utara	Cilincing	Kali Baru
Banten	Kab. Tangerang	Sepatan Timur	Pondok Kelor
Jawa Barat	Kab. Karawang	Karawang Timur	Margasari
Jawa Barat	Kota Bandung	Lengkong	Burangrang

Di setiap desa/kelurahan dikunjungi dua rukun warga (RW)/dusun dan di setiap RW/dusun dikunjungi satu RT. Di setiap RT diwawancara enam ruta yang terdiri dari 4 ruta penerima BLSM, satu ruta penerima BLSM pengganti (jika tidak ada diganti dengan ruta penerima BLSM bukan pengganti), dan satu ruta yang tidak menerima BLSM. Pemilihan responden ruta penerima BLSM dilakukan secara purposif dengan mempertimbangkan perbedaan tingkat kesejahteraan (sangat miskin, miskin, hampir miskin, dan menengah/kaya-kalau ada) berdasarkan informasi kepala dusun, ketua RW, dan atau ketua RT. Pemilihan informan ruta bukan penerima BLSM juga akan dilakukan secara purposif, yaitu ruta paling miskin yang tidak menjadi penerima BLSM. Secara total pemantauan ini mewawancarai 40 ruta penerima BLSM dan 8 ruta bukan penerima BLSM.

Selain mewawancarai responden ruta, di tingkat desa/kelurahan dilakukan juga wawancara dengan aparat desa/kelurahan, ketua RW/kepala dusun, ketua RT, pencacah PPLS 2011, dan tokoh masyarakat yang dianggap mengetahui isu-isu terkait pelaksanaan BLSM. Sementara itu, di tingkat kecamatan diwawancarai aparat pemerintah, petugas kantor pos, aparat kepolisian sektor (polsek), dan tenaga kesejahteraan sosial kecamatan (TKSK).

Anggota Tim Peneliti dan Jadwal Pemantauan

Tim peneliti SMERU dalam pemantauan cepat ini berjumlah 8 orang, terdiri dari Hastuti, Syaikhul Usman, Bambang Sulaksono, Sulton Mawardi, Muhammad Syukri, Dyan Widhyaningsih, Kartawijaya, dan Asep Kurniawan. Para peneliti tersebut dibagi menjadi empat tim yang masing-masing terdiri dari dua peneliti. Setiap tim bertanggungjawab melakukan pemantauan di satu lokasi terpilih.

Secara keseluruhan kegiatan pemantauan ini berlangsung dari pertengahan Juli hingga akhir Agustus 2013. Kunjungan lapangan dilakukan pada minggu ketiga Juli 2013. Hasil pemantauan berupa temuan utama dan rekomendasi disampaikan kepada TNP2K pada 31 Juli 2013, sedangkan laporan akhir ringkas disampaikan pada 30 Agustus 2013.

II. TEMUAN PEMANTAUAN

Uraian pada bagian ini merupakan hasil pemantauan terhadap pelaksanaan BLSM di wilayah pengamatan yang disajikan berdasarkan tahapan pelaksanaan program dan beberapa isu lain terkait program. Hasil pemantauan ini tidak merepresentasikan pelaksanaan BLSM di tingkat nasional namun dapat menjadi salah satu sumber informasi tentang gambaran pelaksanaan program yang mungkin terjadi juga di luar wilayah pemantauan.

2.1 Sosialisasi

Sosialisasi atau penyampaian informasi merupakan tahapan yang sangat penting untuk mendukung efektivitas pelaksanaan suatu program. Dalam kaitan dengan program BLSM, sosialisasi menjadi semakin penting karena menyangkut banyak orang, terutama masyarakat penerima program. Pada pelaksanaan BLSM, sosialisasi formal baik kepada aparat pemerintah maupun masyarakat bervariasi dan terbatas. Kondisi ini berbeda dengan saat ada rencana kenaikan harga BBM pada April 2012. Waktu itu pemerintah kabupaten/kota mengadakan rapat koordinasi yang melibatkan satuan kerja perangkat daerah (SKPD), termasuk camat, untuk membahas rencana persiapan pelaksanaan bantuan tunai sebagai kompensasi kenaikan harga BBM yang kemudian dibatalkan.

Dalam hubungannya dengan kegiatan sosialisasi program, dalam Buku Pegangan Sosialisasi dan Implementasi Program-program Kompensasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi BBM 2013 (selanjutnya disebut Buku Pegangan), tidak ada satupun klausul atau penjelasan mengenai kegiatan sosialisasi. Dalam Buku Pegangan tersebut, tidak ada penjelasan tentang siapa atau institusi apa yang bertanggungjawab melakukan sosialisasi. Juga tidak ada penjelasan mengenai bentuk, media, waktu, lokasi, lingkup, dan kepada siapa sosialisasi akan dilakukan. Tidak adanya ketentuan atau penjelasan tersebut kemungkinan yang menyebabkan sosialisasi program BLSM cenderung tidak terstruktur dengan baik dan bervariasi.

Di Bandung dan Tangerang tidak ada sosialisasi formal dari pihak manapun tentang BLSM baik kepada aparat pemerintah daerah maupun masyarakat. Di Jakarta, para camat dan walikota pernah mengikuti sosialisasi atas undangan Kantor Wakil Presiden, namun sosialisasi tersebut dilaksanakan ketika program sudah berjalan dan informasi yang diperoleh belum sempat disosialisasikan lebih lanjut, termasuk ke tingkat pemerintahan lebih rendah. Di Jakarta Utara, kantor kelurahan didatangi petugas kantor pos sehari menjelang pencairan dana BLSM hanya untuk melakukan koordinasi dalam rangka pengamanan pelaksanaan penyaluran BLSM.

Di Karawang, sosialisasi BLSM kepada aparat pemerintah dilakukan secara berjenjang di tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa/kelurahan. Di tingkat kabupaten, sosialisasi diselenggarakan di kantor pos kabupaten yang dihadiri oleh pimpinan SKPD termasuk para camat, dan pihak kepolisian. Pada acara tersebut pejabat kantor pos menjelaskan latar belakang BLSM, KPS, sumber data, prosedur penyaluran, dan alokasi anggaran. Kantor pos

juga melakukan sosialisasi yang sama di hampir seluruh kecamatan² yang dihadiri oleh para kepala desa/lurah, staf kecamatan, dan kepala cabang SKPD. Padahal, dalam Buku Pegangan tidak ada satupun ketentuan yang menyatakan bahwa kantor pos bertugas untuk melakukan sosialisasi program BLSM. Dalam program ini, tugas dan tanggung jawab kantor pos terbatas pada pencetakan dan penyampaian KPS, serta pencairan dana BLSM.

Di tingkat kecamatan, selain menyampaikan materi BLSM, kantor pos juga menyampaikan daftar nama ruta penerima BLSM dan jadwal penyaluran untuk setiap desa/kelurahan. Di Kecamatan Karawang Timur, sosialisasi dilaksanakan pada 2 Juli 2013 di kantor kecamatan. Setelah itu, masing-masing desa melakukan sosialisasi internal pada rapat rutin mingguan yang dihadiri perangkat desa, berbagai lembaga desa, kepala dusun, ketua RW, dan ketua RT. Materi yang disampaikan kades adalah penjelasan singkat tentang BLSM, pembagian daftar nama ruta penerima kepada kepala dusun, dan meminta kepala dusun beserta ketua RT untuk memberi tahu setiap ruta penerima. Berdasarkan daftar ruta tingkat desa, kepala dusun beserta ketua RT memilah ruta penerima yang tinggal di RT masing-masing. Selanjutnya, ketua RT mendatangi alamat masing-masing ruta terdaftar untuk memberitahu bahwa yang bersangkutan menerima BLSM dan persyaratan, tempat pengambilan, jadwal pengambilan, serta nilai bantuannya.

Di semua wilayah pemantauan tidak ada sosialisasi dari kantor pos atau pemerintah daerah kepada masyarakat umum. Sosialisasi informal dan terbatas hanya diberikan oleh petugas kantor pos atau ketua RT kepada ruta sasaran saat pembagian KPS³. Informasi yang disampaikan terbatas, yakni pemberitahuan bahwa yang bersangkutan menjadi penerima BLSM sebesar Rp300.000 yang dapat diambil di kantor pos yang ditunjuk dengan membawa persyaratan yang sudah ditentukan. Selain di Karawang, informasi tentang tanggal pencairan belum disampaikan saat petugas pos mengantarkan KPS.⁴ Informasi tersebut disusulkan kepada pemerintah kecamatan untuk disampaikan kepada ruta penerima melalui aparat desa/kelurahan hingga ketua RT. Di Bandung, informasi ini tidak sampai kepada semua ruta penerima karena aparat kecamatan hingga ketua RT tidak mengetahui seluruh penerima BLSM di wilayah masing-masing.

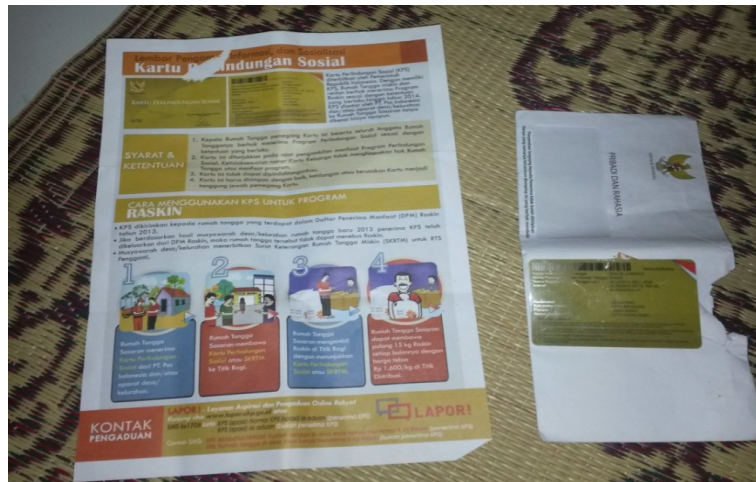
Sosialisasi kepada ruta sasaran diberikan juga dalam bentuk poster yang dilampirkan dalam amplop KPS. Namun, poster yang diberikan bukan tentang BLSM melainkan tentang penggunaan KPS untuk memperoleh Raskin dan musyawarah desa/kelurahan (musdes/muskel). Adanya poster tersebut bukan memperjelas namun membuat bingung ruta sasaran. Banyak ruta, bahkan kepala desa, yang mempertanyakan hubungan KPS dengan Raskin. Pertanyaan ini muncul karena di dalam poster tidak ada penjelasan bahwa Raskin hanya untuk yang memiliki KPS. Apalagi selama ini pelaksanaan Raskin di wilayah pemantauan dibagi rata kepada semua ruta atau kepada ruta yang jumlahnya jauh lebih banyak dari pada sasaran. Bahkan di Kota Bandung, sejak 5 bulan lalu Raskin diberikan secara cuma-cuma kepada warga miskin atas tanggungan Pemkot Bandung. Tidak sedikit

²Sosialisasi dilakukan di 27 kecamatan dari keseluruhan 30 kecamatan karena di tiga kecamatan yang melakukan pencairan pada awal pelaksanaan program tidak sempat dilakukan sosialisasi.

³Khusus di Karawang, karena KPS dibagikan pada saat pencairan dana, informasi tersebut disampaikan ketua RT saat pemberitahuan bahwa ruta yang bersangkutan menjadi penerima BLSM.

⁴Informan di Kantor Pos Bandung mengatakan bahwa tanggal pencairan ditentukan oleh kantor pos setelah mengetahui status distribusi KPS, sehingga jadwal pencairan belum ditentukan ketika KPS dibagikan.

juga ruta yang mengabaikan poster tersebut karena mereka tidak dapat membaca atau tidak mengerti apa yang dimaksud poster tersebut.



Syukri-SMERU

Gambar 1 Amplop Berisi KPS dan Poster yang Diterima Ruta di Bandung

Poster tentang penggunaan KPS untuk BLSM disampaikan langsung dari pemerintah pusat kepada ruta penerima melalui surat. Namun poster tersebut baru diterima setelah ruta mencairkan BLSM dan saat pemantauan ini dilakukan baru ruta di Jakarta Utara yang sudah menerimanya. Kantor pos di Karawang menyatakan sudah menerima surat tersebut tetapi ruta penerima yang menjadi responden pemantauan ini belum menerimanya.

Keterlambatan penerimaan informasi terkait KPS dan BLSM terjadi juga pada penyampaian Poster Sosialisasi KPS untuk Raskin yang dialamatkan ke kantor desa. Seperti di desa pemantauan di Tangerang, poster yang dibarengi surat pengantar dari Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat tertanggal 14 Juni 2013 baru diterima pada 23 Juli 2013. Antara tanggal surat dibuat dengan diterima desa berjarak waktu 39 hari, padahal desa tersebut berlokasi tidak jauh dari Bandara Soekarno-Hatta yang dekat dengan pusat pemerintahan.

Di tingkat daerah, pemberian informasi kepada masyarakat umum cenderung sengaja tidak dilakukan untuk menghindari konflik atau kecemburuan sosial di antara warga. Meskipun demikian, umumnya masyarakat mengetahui keberadaan program BLSM, bahkan banyak yang mengetahuinya sebelum program dilaksanakan. Pengetahuan itu mereka peroleh melalui media massa baik dalam bentuk sosialisasi resmi dari pemerintah pusat maupun dalam bentuk pemberitaan yang cukup gencar tentang program ini. Namun, berdasarkan wawancara dengan warga, baik penerima maupun bukan, pemahaman mereka tentang program ini hanya sekadar bahwa ada BLSM. Sementara pemahaman tentang hal teknis seperti fungsi KPS, mekanisme pendistribusian, dan pencairannya sedikit sekali. Masyarakat juga belakangan mengetahui sebagian ruta penerima BLSM di wilayahnya berdasarkan informasi dari mulut ke mulut.

Keterbatasan sosialisasi BLSM disesalkan, terutama oleh aparat pemerintah di tingkat desa/kelurahan. Sebagai ujung tombak pemerintah di tingkat masyarakat, aparat desa/kelurahan termasuk ketua RW dan RT, sekaligus bertindak sebagai tempat pengaduan

dan penyampaian keluhan. Jika mereka tidak mendapat informasi yang menyeluruh tentang suatu program sulit bagi mereka untuk dapat menjawab berbagai pertanyaan, dan lebih parah lagi mereka bisa menjadi sasaran kemarahan masyarakat. Di Karawang yang sosialisasinya cukup baik, aparat desa terbantu dengan adanya informasi bahwa data yang digunakan dalam penentuan penerima BLSM adalah data BPS yang ditetapkan oleh pusat. Informasi tersebut menjadi senjata ampuh dalam menjawab keluhan warga yang tidak menjadi penerima.

Tidak ada atau minimnya sosialisasi, terutama kepada aparat pemerintah di tingkat kecamatan hingga desa/kelurahan, merupakan penyebab utama munculnya berbagai persoalan terkait pelaksanaan BLSM. Pelaksanaan distribusi KPS, pencairan dana, dan penanganan pengaduan dan keluhan dianggap berbagai informan akan berjalan lebih baik jika aparat mendapatkan informasi yang memadai.

2.2 Penargetan dan Ketepatannya

Data ruta sasaran BLSM bersumber dari Basis Data Terpadu (BDT) yang merupakan hasil pendataan BPS melalui Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011. Di tingkat desa/kelurahan pendataan terhadap ruta menengah ke bawah tersebut dilakukan oleh penduduk setempat yang menjadi mitra BPS yang sebagian di antaranya merupakan aparat desa. Tidak semua ruta yang didata menjadi penerima BLSM karena ada batasan tertentu yang ditetapkan di tingkat pusat. BDT mencakup 40% ruta sedangkan BLSM hanya meliputi 25% ruta dengan status sosial ekonomi terendah di tingkat nasional.

Dalam hal terjadinya *inclusion error*, umumnya informan menyatakan bahwa akurasi ketepatan sasaran BLSM cukup tinggi. Umumnya penerima BLSM merupakan ruta miskin dan jumlah ruta nonmiskin yang menjadi penerima BLSM di wilayahnya sangat sedikit, hanya 1-2 ruta saja. Informan menyimpulkan demikian berdasarkan hasil pengamatan mereka terhadap kondisi ruta penerima dan laporan dari masyarakat dan aparat di tingkat lebih rendah. Meskipun demikian, tingkat *inclusion error* yang rendah tersebut tetap harus menjadi perhatian karena dapat memicu konflik dan kecemburuan sosial. Sebaliknya, kenyataan di lapangan menunjukkan adanya *exclusion error* penerima BLSM yang cukup tinggi. Cukup banyak ruta yang dinilai layak menerima BLSM karena termasuk kelompok miskin tetapi tidak menjadi penerima.

Selain informasi dari wawancara dengan aparat dan tokoh masyarakat, rendahnya *inclusion error* dan tingginya *exclusion error* juga terungkap dari hasil diskusi kelompok terpumpun (*Focus Group Discussion-FGD*) dengan masyarakat yang diselenggarakan di RT/dusun lokasi pemantauan. FGD ini antara lain bertujuan mengelompokkan ruta di suatu komunitas berdasarkan tingkat kesejahteraan yang umumnya terdiri dari kategori miskin/kurang mampu, sedang/menengah, dan mampu atau kaya. Hasil FGD di Jakarta dan Bandung memperlihatkan tidak ada ruta dengan kategori mampu/kaya yang menjadi penerima BLSM. FGD di Karawang dan Tangerang masing-masing menyimpulkan hanya dua dan satu ruta yang termasuk kategori *inclusion error*, itu pun bukan dari kelompok mampu/kaya, tetapi dari kelompok sedang/menengah. Sementara itu, tingginya *exclusion error* terungkap pada semua FGD (Tabel 1).

Tabel 2. *Inclusion* dan *Exclusion Error* Berdasarkan Hasil FGD

Kabupaten/Kota	Cakupan FGD	<i>Inclusion Error</i> ¹⁾	<i>Exclusion Error</i> ²⁾
Jakarta Utara	Rukun Tetangga	0	23 dari 39
Tangerang	Rukun Tetangga	1	23 dari 53
Karawang	Dusun	2	18 dari 68
Bandung	Rukun Tetangga	0	30 dari 37

Keterangan: ¹⁾=*Inclusion error* adalah ruta nonmiskin yang menerima BLSM.

²⁾=*Exclusion error* adalah ruta miskin yang tidak menerima BLSM.

Hasil FGD yang sangat penting diperhatikan adalah bahwa ruta dari kelompok miskin tapi tidak menerima BLSM jumlahnya sangat besar, berkisar antara 26%–81%. Bahkan dari diskusi lebih lanjut terungkap bahwa dalam kelompok miskin tersebut terdapat ruta sangat miskin yang tidak menjadi penerima BLSM. Di Karawang dua dari empat ruta sangat miskin sedangkan di Bandung enam dari delapan ruta sangat miskin tidak menjadi penerima BLSM.



Hastuti-SMERU

Ruta miskin nonpenerima BLSM



Hastuti-SMERU

Ruta mampu penerima BLSM

Gambar 2. Contoh Ketidaktepatan Sasaran BLSM

Terjadinya *exclusion error* yang cukup tinggi khususnya untuk kelompok sangat miskin, bukan disebabkan rendahnya titik potong (*cut off point*) terhadap daftar ruta pada BDT karena *cut off point* untuk ruta penerima BLSM (25% ruta) sudah dua kali lipat dari angka kemiskinan nasional per Maret 2013 yang hanya 11,37%. Kekurangtepatan ruta sasaran tersebut kemungkinan diakibatkan oleh kualitas pelaksanaan PPLS 2011 yang kurang baik. Berdasarkan informasi dari narasumber, beberapa pencacah PPLS 2011 di lokasi pemantauan melakukan beberapa pelanggaran mekanisme pendataan, antara lain:

- Pencacah tidak mendatangi/mewawancarai semua ruta⁵. Pengisian kuesioner hanya berdasarkan pengetahuan pencacah dan informasi/data dari ketua RT;

⁵Seorang pencacah bahkan mengakui bahwa dia hanya mewawancarai sekitar 10 ruta dari seharusnya lebih dari 200 ruta yang didata. Wawancara langsung tersebut dilakukan hanya sebagai formalitas saja.

- Pencacah hanya mendatangi ketua RT untuk meminta data dan berkeliling melihat kondisi rumah ruta yang didata;
- Pencacah hanya mendatangi ruta untuk meminta fotokopi KTP dan kartu keluarga;
- Ruta yang akan didata tetapi saat pencacahan tidak berada di rumah tidak dikunjungi ulang;
- Pencacah tidak menanyakan semua pertanyaan dalam kuesioner kepada ruta yang didata;
- Pencacah memasukkan rutanya sendiri dan ruta saudara atau kerabatnya;
- Pencacah tidak memasukkan ruta yang kurang mampu karena alasan pribadi seperti ruta agak sombong dan suka pamer;
- Pencacah menentukan ruta yang akan didata atas dasar konsultasi dengan ketua RT;
- Pencacah menentukan ruta yang akan didata hanya berdasarkan informasi dari individu ruta yang didata lebih awal tanpa konfirmasi kepada pihak manapun.⁶

Para pencacah tersebut tidak melakukan wawancara secara langsung dengan seluruh ruta yang didata antara lain karena alasan praktis, seperti sudah mengetahui kondisi ruta yang didata karena bertetangga, menghemat tenaga dan waktu, dan sebagai antisipasi supaya tidak diprotes masyarakat jika pendataan tersebut diikuti dengan program bantuan. Para pencacah meyakini bahwa PPLS 2011 akan diikuti dengan bantuan karena pada namanya ada kata “perlindungan sosial”. Pemahaman tersebut menyebabkan ada pencacah yang memasukkan rutanya sendiri dan ruta kerabatnya dalam PPLS 2011 meskipun kondisi sosial ekonominya tidak termasuk kriteria ruta yang didata. Seorang informan yang menjadi pencacah menyatakan: “....namanya juga perlindungan sosial, jadi pasti ke sana ada bantuan....itung-itung upah (program bantuan sebagai upah untuk pencacah).”

Penentuan ruta yang didata pada PPLS 2011 atas dasar konsultasi dengan ketua RT, di satu sisi merupakan pelanggaran mekanisme pendataan tetapi di sisi lain dinilai mempunyai kelebihan. Menurut aturan PPLS 2011, kepada ketua RT pencacah hanya melakukan verifikasi tentang keberadaan calon ruta yang akan didata bukan konsultasi. Namun beberapa pencacah juga sekaligus melakukan konsultasi, baik tentang ruta yang sudah terdaftar untuk didata maupun tentang ruta tambahan karena menganggap ketua RT lebih mengetahui kondisiarganya. Hal ini juga diakui oleh ketua RT dan kepala dusun yang menganggap bahwa seharusnya pendataan terhadap masyarakat dilakukan melalui koordinasi dan konsultasi dengan mereka. Ketua RT dan kepala dusun merupakan pihak yang bersinggungan langsung dengan masyarakat sehingga pendataan bisa lebih tepat. Tidak seperti pencacah yang meskipun warga setempat tetapi tidak mengurus masyarakat sehingga kurang mengenal kondisi sosial ekonominya.

Kekurangtepatan penerima BLSM juga dipengaruhi oleh adanya perbedaan waktu antara pendataan dan penggunaan data. Jeda waktu sekitar 2 tahun amat memungkinkan terjadinya perubahan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Dinamika tersebut terjadi pada beberapa ruta di lokasi pemantauan baik berupa penurunan maupun peningkatan kondisi sosial ekonomi (Kotak 1 dan Kotak 2). Jeda waktu tersebut juga memungkinkan terbentuknya ruta baru yang masuk kelompok miskin baik karena pernikahan maupun pindah alamat.

⁶Hampir semua pelanggaran mekanisme pencacahan ini juga ditemukan pada Studi SMERU tentang Kajian Cepat terhadap Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011.

Seperti di salah satu dusun lokasi pemantauan di Karawang, dari 8 ruta miskin bukan penerima BLSM yang dinilai sangat layak menerima, 2 di antaranya menikah setelah dilakukan PPLS 2012.

Kotak 1.

Ruta yang Keluar dari Kemiskinan

A (32 tahun) mempunyai istri dan dua anak. Meskipun hanya tamatan SD, hasil kerja kerasnya berhasil membawa rutanya keluar dari kemiskinan. A yang asli Karawang, begitu putus sekolah langsung bekerja serabutan untuk membantu orangtuanya. Ia pernah menjadi buruh bangunan, kenek, dan sopir angkot. Setelah menikah dan karena penghasilan sebagai sopir menurun drastis akibat banyak orang yang memiliki sepeda motor, ia beralih menjadi pemulung dan pembeli barang bekas. Namun hidupnya nyaris tidak berubah. Ia kemudian bekerja sebagai tukang bangunan sambil belajar mengebor sumur. Selama lima tahun sebagai tukang bangunan, ia berusaha menabung untuk dapat membeli peralatan pengeboran sumur. Setelah mampu membeli, ia mencoba mencari pesanan dengan memasang selebaran iklan di berbagai tempat dan mencari informasi ke perumahan. Sekitar 8 bulan lalu, A mendapat kontrak kerja dari perumahan yang dibangun di desanya untuk membuat sumur bor dangkal dengan upah Rp40.000 per sumur dan saat ini sudah menyelesaikan lebih dari 700 sumur. Pengeboran sumur dangkal yang kemudian menggunakan mesin diesel tersebut dikerjakan 2 orang pekerja yang masing-masing diupah Rp13.000 per sumur. A sendiri menempatkan diri sebagai petugas pemasaran yang mencari pesanan sumur bor dari perumahan, terutama untuk memperdalam sumur bor dangkal yang disediakan perumahan. Dalam sehari, selain tetap membuat sumur bor dangkal untuk perumahan, dia bisa mendapat 3 pesanan sumur bor dalam dengan upah Rp500.000 yang setengahnya diserahkan kepada kedua pekerjanya. Dengan usaha demikian, A bisa mendapat penghasilan bersih Rp8 juta–Rp20 juta per bulan. Bahkan saat banyak pesanan bisa memperoleh lebih dari Rp20 juta sebulan.

Saat ini A tidak lagi termasuk kelompok miskin. Tetangganya menyebut A sebagai “orang menengah plus-plus” atau “orang kaya baru”. Dia berhasil membeli 3 sepeda motor, membangun rumah, dan memiliki cukup tabungan. Kondisi ini berbeda dengan saat PPLS 2011 dilakukan. Saat itu dia masih miskin. Rumahnya tidak dilengkapi listrik, hanya berdinding bambu (*bilik*) di atas tanah 100 m² yang dia beli dari warisan istrinya. Karena kondisinya itu, dia termasuk ruta yang didata dalam PPLS 2011 dan menjadi penerima KPS atau BLSM. Karena sudah termasuk ruta mampu, dana BLSM yang diperoleh dibagikan kepada tetangganya yang miskin, ketua RT, kakak, dan ibunya sejumlah Rp110.000. Sisanya dipakai untuk tambahan membeli seragam sekolah anak sulungnya yang baru masuk SMP. A sadar bahwa dia sebenarnya tidak berhak mendapat BLSM meskipun tetangga tidak ada yang mempermasalahkannya karena tahu kondisi sebelumnya. Dia bersedia menyerahkan KPSnya jika ada pengaturan dari pihak desa. Jika menyerahkan sendiri dia tidak tahu harus kepada ruta siapa karena pekerjaan masyarakat di sekitarnya relatif sama yaitu menjadi tukang bangunan.

Selain BLSM, A mendapat Raskin yang sejak berkecukupan jatahnya diserahkan kepada ibu mertuanya. Dia juga mendapat Jamkesmas untuk tiga orang, kecuali anak keduanya yang masih bayi. Tiga tahun yang lalu A mendapat sambungan jaringan listrik gratis.

Kotak 2.

Ruta yang Jatuh Miskin

B (80 tahun) adalah janda yang tinggal sendiri di gubug sangat sederhana, bahkan bisa dikatakan tidak layak huni karena berdinding bambu, berlantai tanah, dan beratap genteng yang di sana-sini ditutupi bekas karung plastik. Dia tidak mempunyai sumber penghasilan sehingga untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari hanya mengandalkan pemberian tetangga. Meski sudah tua, saat musim panen tiba, dia biasa pergi ke sawah para tetangga yang baru dipanen untuk mengais butiran gabah padi yang tertinggal. B mempunyai 3 anak yang sudah berkeluarga dan tinggal di wilayah yang sama, namun dia sepertinya tidak mendapat perhatian dari anak-anaknya. Kedua anak laki-lakinya bekerja sebagai pemulung, sementara anak perempuannya mempunyai kondisi ekonomi lebih baik karena menjadi istri dari kepala dusun yang bekerja di pabrik.

Sebenarnya, sampai sekitar dua tahun lalu, kondisi ekonomi B lumayan baik. Rumahnya masih terawat dan dia mempunyai tanah sekitar 2.000 m². Karenanya, pada PPLS 2011, dia tidak termasuk ruta yang didata dan pada pelaksanaan BLT 2008 dan 2005 pun tidak termasuk penerima. Akan tetapi, semua

tanah tersebut kemudian dijual anak-anaknya. Bahkan saat ini, rumah gubuk yang dia tinggali pun menumpang di tanah anak perempuannya.

Meskipun tidak menerima KPS, B bisa menerima BLSM tahap pertama karena salah satu penerima BLSM di dusun tersebut pindah alamat. Berkat bantuan menantunya yang menjadi kepala dusun, B bisa langsung menggantikan penerima yang pindah dengan datang ke kantor pos dan mendapatkan dana BLSM beserta KPS. Namun keberuntungan tersebut tidak berlanjut karena anak pemilik KPS yang tinggal di desa tersebut dan kondisinya miskin juga menuntut untuk mengambil alih KPS orang tuanya. Akhirnya diambil keputusan bahwa KPS diserahkan kepada anak pemilik namun uang yang sudah dicairkan tetap menjadi milik B. Uang tersebut habis dalam 2 minggu untuk membeli 10 liter beras Raskin seharga Rp 2.000 per liter, membeli beras tambahan, lauk pauk, dan rokok. Dengan uang BLSM dia bisa membeli Raskin sendiri padahal biasanya harus meminta dulu ke anak-anak muda di sekitar rumahnya.

Permasalahan akibat jeda waktu tersebut seharusnya bisa diminimalisir jika dilakukan verifikasi sebelum program berlangsung. Rencana verifikasi melalui musdes/muskel setelah pencairan tahap pertama diperkirakan tidak akan efektif dalam menghilangkan *inclusion error* dan terutama *exclusion error*. Aparat kecamatan dan desa memperkirakan akan sulit meminta ruta penerima mampu/kaya untuk menyerahkan KPS kepada ruta lain. Apalagi jumlah ruta mampu/kaya yang menjadi penerima juga tidak banyak. Seandainya mereka dengan sukarela mengembalikan KPSnya, dan ditambah dengan KPS retur karena alasan lainnya, hal ini tidak akan mampu mengoreksi tingginya angka *exclusion error*.

2.3 Ketersediaan Daftar Penerima KPS

Menurut Buku Pegangan, pemerintah pusat dan PT. Pos Indonesia merupakan lembaga yang memainkan peran dominan dalam pelaksanaan BLSM, dengan penanggung jawab program Kementerian Sosial (Kemensos). Kemensos antara lain bertanggungjawab untuk menyerahkan daftar nama dan alamat ruta sasaran dari TNP2K kepada PT. Pos Indonesia untuk pencetakan KPS. Selanjutnya, PT. Pos Indonesia bertugas mengirimkan KPS ke masing-masing ruta sasaran dan menyalurkan dana BLSM. PT. Pos Indonesia juga bertugas membuat daftar KPS retur yang akan diserahkan kepada kades/lurah sebagai bahan menyelenggarakan musdes/muskel untuk menetapkan ruta pengganti (lihat Gambar 3).


```

graph TD
    BDT[Basis Data Terpadu] -- 1 Data dengan Nama dan Alamat --> K[Kemensos]
    K -- 7 Pengesahan RT Pengganti oleh Kemensos --> RRT[Rekap RT Pengganti Seluruh Indonesia]
    RRT -- 6 Daftar Rekap Rumah Tangga Pengganti di-entry di Kantor Pos Pemeriksa KPRK --> M[Musyawarah Desa/Kelurahan]
    M -- 5 Kepala Desa/Lurah melaksanakan Musdes/Muskel menentukan Rumah Tangga yang Diganti dan Pengganti. RT Pengganti mengisi dan memegang formulir SKRTM. --> K
    K -- 4 Kartu yang tidak terkirim menjadi Kartu Retur. Jumlah kartu retur diberikan ke Desa/Kelurahan --> M
    M -- 3 PT Pos Mencetak dan Mengirimkan KPS --> PTPos[PT Pos]
    PTPos -- 8 Data Nama dan Alamat Pengganti --> BDT
    PTPos -- 9 PT Pos Mencetak dan Mengirimkan KPS kepada RT Pengganti --> RT[RT Pengganti]
    RT -- 2 Daftar Awal Nama & Alamat --> BDT
    RT -- 10 Kartu yang terkirim, diterima Rumah Tangga Sasaran RTS --> RTS[Rumah Tangga Sasaran RTS]
  
```

The flowchart illustrates the process for issuing Replacement RT Cards (SKRTM) in 2018. It begins with the **Basis Data Terpadu** (Integrated Database) providing data with names and addresses (Step 1) to **Kemensos** (Ministry of Social Justice and Empowerment). Kemensos then approves the RT Replacement (Step 7) and sends a nationwide recap of RT replacements (Step 6) to the **Musyawarah Desa/Kelurahan** (Village/Municipality Consultation). The consultation is led by the Village Head/Chief (Step 5), who determines the households to be replaced and the replacements. The RT Replacement fills out and holds the SKRTM form. The process then moves to **PT Pos** (Pos Indonesia), which prints and sends the Replacement Card (KPS) to the RT Replacement (Step 9). The RT Replacement provides the replacement name and address data (Step 8) back to the **Basis Data Terpadu**. The RT Replacement also provides an initial list of names and addresses (Step 2) to the **Basis Data Terpadu**. The RT Replacement prints and sends the KPS to the RT Replacement (Step 9). The RT Replacement receives the Replacement Card (Step 10) and provides it to the **Rumah Tangga Sasaran RTS** (Targeted Replacement Household).

Gambar 3: Mekanisme Distribusi dan Pemutakhiran Penerima KPS

Namun dalam Buku Pegangan tidak ada satu pun aturan tentang instansi yang bertanggung jawab menyerahkan daftar penerima KPS kepada jajaran pemda. Buku Pegangan juga tidak menetapkan bahwa jajaran pemda (provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan, sampai tingkat RT/RW) berhak mendapatkan daftar penerima KPS. Hal itu telah menyebabkan daftar penerima KPS tidak tersedia di daerah. Saat pemantauan ini dilaksanakan, tidak semua pemda mendapatkan tembusan daftar penerima KPS. Padahal daftar tersebut sangat diperlukan pemda untuk melakukan pemantauan pelaksanaan BLSM.

Sebelum pencairan BLSM, pemerintah kecamatan dan desa/kelurahan di tiga lokasi pemantauan (Kota Bandung, Kabupaten Tangerang dan Jakarta Utara) tidak menerima data apa pun terkait pelaksanaan program BLSM. Informasi tentang ruta penerima KPS/BLSM hanya diketahui ketua RT yang terlibat dalam pembagian KPS tanpa dilanjutkan dengan pembuatan daftar atau rekapitulasinya. Pengecualian dari kondisi demikian terjadi di Kabupaten Karawang. Aparat pemerintah tingkat kecamatan, desa, dusun, RW, hingga RT memiliki daftar penerima BLSM di wilayah masing-masing. Daftar tersebut mereka peroleh bukan dari struktur pemerintahan yang ada di atasnya, melainkan dari Kantor Pos Karawang. Kantor pos memberikan daftar tersebut kepada kecamatan dan desa/kelurahan bukan dalam kerangka mekanisme baku pelaksanaan program melainkan sebagai bahan bagi aparat desa untuk memberi informasi kepada para penerima BLSM bahwa mereka menjadi penerima BLSM dan bagaimana mekanisme penagmbilannya.

Di tiga lokasi pemantauan lain, daftar penerima baru tersedia setelah proses pencairan BLSM tahap pertama selesai. Daftar ini pun bukan berasal dari jalur institusi pemerintahan melainkan dari kantor pos. Di Bandung, misalnya, baru pada 25 Juli 2013 pemerintah kecamatan dan desa menerima daftar penerima BLSM setelah meminta dari kantor pos

melalui TKS. Permintaan daftar penerima tersebut mereka lakukan dalam kerangka tindak lanjut pelaksanaan program BLSM, yaitu proses penentuan penggantian KPS retur. Kantor pos memberikan daftar tersebut karena aparat kecamatan dan desa/kelurahan tidak mendapatkannya dari sumber lain. Dengan memberikan daftar tersebut kantor pos berharap dapat mempercepat dan memperlancar proses penggantian KPS retur agar pencairan BLSM tahap kedua yang rencananya dimulai pada September 2013 dapat terlaksana dengan baik.

2.4 Distribusi KPS

Jika mengacu pada Buku Pegangan, mekanisme pendistribusian KPS adalah dengan cara PT. Pos Indonesia mengirimkan langsung ke ruta penerima. Mengingat KPS merupakan hak milik individu, ketentuan demikian sesuai dengan Undang-undang (UU) No. 38/2009 tentang Pos dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 15/2013 tentang Pelaksanaan UU No. 38/2009 tersebut. Namun dalam praktiknya, pendistribusian KPS oleh kantor pos di lokasi pemantauan bervariasi. Kantor pos tidak selalu menyerahkan secara langsung ke alamat ruta. Hal ini mungkin juga dipengaruhi oleh adanya pemahaman yang berbeda terhadap cara pendistribusian KPS. Bahkan pada poster tentang penggunaan KPS untuk Raskin yang dibagikan kepada para penerima pun tertera bahwa KPS diantar oleh PT. Pos Indonesia dan/atau aparat desa/kelurahan ke ruta sasaran. Di sini artinya petugas kantor pos boleh menyerahkan KPS kepada aparat desa/kelurahan untuk diteruskan kepada ruta. Padahal menurut dokumen lain, termasuk Buku Pegangan, petugas kantor pos hanya sekadar berkoordinasi dan didampingi aparat desa/kelurahan saat penyerahan KPS kepada ruta penerima.

Di Tangerang dan Jakarta Utara, pengiriman KPS tidak dilakukan secara langsung kepada ruta penerima. Kantor pos menyerahkan KPS kepada masing-masing ketua RT yang kemudian membagikannya kepada ruta penerima dengan cara mengantarkan langsung ke rumah penerima KPS atau meminta penerima mengambil di rumah ketua RT. Pada sedikit kasus di Jakarta Utara, petugas pos ada juga yang menyerahkan KPS secara langsung kepada ruta penerima yang dipanggil untuk datang ke rumah ketua RT.

Di Kabupaten Karawang, pendistribusian KPS juga tidak dilakukan melalui pengiriman langsung ke alamat ruta penerima. Ruta penerima justru harus mengambilnya di kantor pos bersamaan dengan pencairan dana BLSM. Menurut pihak kantor pos, mekanisme demikian diambil karena jeda waktu yang tersedia antara penerimaan KPS di kantor pos setempat dengan jadwal pencairan dana BLSM sangat sempit. Dalam praktiknya, mekanisme demikian berimplikasi pada:

- Saat penyaluran BLSM, petugas kantor pos membutuhkan waktu relatif lama untuk melakukan verifikasi data ruta penerima sehingga penerima harus mengantri lebih lama. Sebagai contoh, pengambilan kartu dan pencairan BLSM untuk ruta penerima dari desa lokasi pemantauan berlangsung hingga pukul 24.00 tengah malam, padahal menurut jadwal hanya sampai pukul 16.00.
- Sulit mengidentifikasi KPS retur karena KPS yang belum diambil oleh ruta penerima masih dipegang oleh pihak kantor pos. Sampai dengan waktu pelaksanaan pemantauan ini, Kantor Pos Karawang sudah membagikan KPS/mencairkan BLSM kepada 156.121 ruta dari yang seharusnya 161.463 KPS. Artinya masih ada

5.342 (2,17%) KPS yang belum dibagikan. Dari jumlah tersebut belum bisa ditentukan berapa KPS yang memang belum diambil ruta penerima dan berapa KPS yang termasuk kategori retur. Padahal kejelasan mengenai status KPS retur tersebut penting untuk segera ditindaklanjuti supaya pemerintah desa bisa menentukan ruta pengganti.

Di wilayah kerja Kantor Pos Besar Bandung, pendistribusian KPS dilakukan dengan dua cara. Di desa/kelurahan yang jumlah penerimanya relatif sedikit, termasuk di kelurahan lokasi pemantaun, petugas kantor pos mengantarkan langsung KPS ke rumah masing-masing ruta penerima. Menurut perkiraan Kantor Pos Besar Bandung, pendistribusian KPS secara langsung ini mencapai sekitar 40% dari total KPS. Di desa/kelurahan yang jumlah penerimanya banyak, petugas kantor pos mendistribusikan KPS kepada ruta penerima yang dikumpulkan di tempat tertentu atas fasilitasi aparat desa/kelurahan.

Terlepas dari berbagai variasi pendistribusian KPS kepada ruta penerima, satu hal yang perlu digarisbawahi adalah bahwa pihak kantor pos sangat memerlukan bantuan aparat desa/kelurahan, terutama ketua RT untuk memperlancar tugas yang menjadi tanggungjawabnya. Jika petugas kantor pos menyerahkan sendiri KPS ke masing-masing alamat ruta penerima, akan membutuhkan waktu yang sangat lama. Hal ini terkait dengan keterbatasan jumlah petugas di kantor pos cabang yang rata-rata hanya satu orang dengan cakupan kerja satu kelurahan hingga lebih dari satu kecamatan. Sementara itu, jumlah ruta penerima KPS bisa sangat banyak, seperti di Kelurahan Kalibaru, Jakarta Utara yang mencapai sekitar 6.000 ruta. Alamat/lokasi rumah mereka pun sering tidak beraturan serta berada di gang-gang yang sempit sehingga susah dicari. Namun demikian, terdapat kesan bahwa kantor pos “memanfaatkan” aparat desa/kelurahan, terutama ketua RT tanpa memberikan imbalan apa pun kepada mereka. Padahal, tahapan pembagian KPS kepada ruta merupakan bagian dari tugas PT. Pos Indonesia yang tentu saja dibarengi dengan penyediaan anggaran oleh Pemerintah yang merupakan bagian dari biaya penyaluran dan pengamanan BLSM dengan anggaran Rp 360 miliar.

Koordinasi dengan aparat pemerintah setempat dalam pembagian KPS, termasuk dalam penentuan waktu pembagiannya, sangat diperlukan. Pembagian KPS yang tidak mempertimbangkan kondisi sosial politik di tingkat masyarakat bisa menimbulkan gejolak sosial seperti terjadi di Kabupaten Tangerang (lihat Kotak 3). Atas dasar pertimbangan tersebut, ketika pemantauan lapangan ini dilakukan, kantor pos di Tangerang sengaja menunda pendistribusian KPS di beberapa desa setelah berkoordinasi dengan pemerintah setempat. Hal ini dilakukan karena di desa-desa tersebut sedang berlangsung proses pemilihan kepala desa. Pemerintah setempat mengkhawatirkan terjadinya gejolak sosial jika KPS didistribusikan pada saat yang kurang tepat.

Sampai dengan waktu pelaksanaan pemantauan ini, pihak kantor pos telah berusaha mendistribusikan seluruh KPS kepada ruta sasaran. Meskipun demikian, tidak seluruh KPS sampai kepada ruta penerima sesuai dengan jumlah yang seharusnya. KPS yang tidak dapat disampaikan dengan berbagai alasan sesuai ketentuan, harus dikembalikan (retur). Di kantor pos Bandung Raya, misalnya, per 26 Juli 2013 jumlah KPS retur sebanyak 4.955 (1,4%) dari total 355.037 KPS. Alasan retur umumnya adalah karena pindah alamat, sudah meninggal, kartu dobel, dan dalam jumlah sangat terbatas ada juga ruta yang menolak KPS karena merasa termasuk orang mampu. Sampai kegiatan pemantauan ini selesai dilakukan, data mengenai jumlah KPS retur belum tersedia di tingkat desa/kelurahan.

Kotak 3.

Perusakan Rumah Kepala Desa Gempol Sari

Menurut pihak kepolisian, pada setiap program bantuan langsung tunai kepada masyarakat mengandung potensi konflik. Apalagi bila dalam pelaksanaannya kurang koordinasi antar instansi terkait termasuk dengan pihak kepolisian. Kasus konflik yang terjadi terkait pelaksanaan BLSM akibat kurangnya koordinasi adalah perusakan rumah kepala Desa Gempol Sari Kabupaten Tangerang oleh masyarakat.

Namun, beberapa sumber lain melihat penyebab perusakan tersebut terkait dengan pelaksanaan pemilihan kepala desa (pilkades). Kades patahana (*incumbent*) tidak bisa lagi menjadi calon karena sudah menjabat selama dua periode, tetapi dia mendukung staf desa untuk mengikuti pilkades dan terpilih. Sehari sesudah pilkades, petugas kantor pos menyerahkan sebagian KPS untuk warga desa tersebut. Kebetulan sebagian besar KPS yang dibagikan diterima oleh pendukung kades yang menang. Kenyataan ini membuat marah warga pendukung calon kades yang kalah.

Kemudian, warga menuntut pertanggungjawaban kades patahana yang mereka tuduh memanfaatkan BLSM untuk kemenangan staf desa yang didukungnya. Karena kades tidak memiliki daftar penerima KPS desanya dan tidak mendapat informasi utuh tentang BLSM, dia tidak dapat memberi penjelasan kepada warganya yang sedang marah. Kades menjanjikan akan menanyakannya ke kantor pos. Janji ini membuat warga makin marah dan mereka mengobrak-abrik rumah kades, membakar 5 sepeda motor dan beberapa perabotan di rumah tersebut. Kalau saja kades memegang daftar penerima KPS Desa Gempol Sari dan memahami BLSM, kemarahan warga kemungkinan besar dapat diredam dan amuk masa bisa dihindari.

2.5 Pencairan Dana

Menurut ketentuan, penerima BLSM diwajibkan membawa KPS dan kartu identitas ke kantor pos terdekat untuk mencairkan BLSM. Dalam pelaksanaannya, persyaratan pengambilan BLSM di lokasi pemantauan sesuai aturan, yaitu dengan membawa KPS dan kartu identitas, umumnya KTP, kecuali di Karawang yang mewajibkan ruta penerima menyerahkan fotokopi KTP dan kartu keluarga. Ketentuan terakhir ini merepotkan penerima, karena tidak di semua desa tersedia tempat fotokopi. Selain itu terjadi pemborosan biaya fotokopi dan ongkos transpor ke tempatnya, baik untuk individu penerima maupun secara agregat di tingkat kabupaten.

Menurut ketentuan, apabila kepala ruta yang namanya tertera di KPS tidak dapat mengambil sendiri dana BLSM (misalnya karena sakit), maka dapat diwakilkan kepada anggota ruta lainnya. Pengambilan bantuan yang diwakilkan dapat dilakukan dengan menyertakan surat kuasa dan bukti pendukung tambahan (KK atau surat keterangan domisili) sebagai bukti bahwa yang mewakili adalah bagian dari ruta yang sama. Dalam pelaksanaannya, sesuai ketentuan ruta bisa mewakilkan pengambilan kepada anggota yang tercantum dalam KPS. Meskipun jumlah ruta yang tidak mengambil sendiri terbatas. Pengecualian terjadi di Bandung. Dalam kasus ini, Kantor Pos Bandung hanya memperbolehkan pengambilan BLSM oleh kepala ruta yang tercantum dalam KPS. Sementara di Karawang, pengambilan oleh ruta lain, khususnya ketua RT, juga dapat dilakukan sepanjang menyertakan surat kuasa.

Aturan di atas sangat membantu dan meringankan ruta penerima. Ruta yang kepala rutanya sedang sakit atau tidak berada di tempat saat jadwal pencairan tetap bisa mencairkan BLSM. Bahkan di Karawang, pengambilan oleh anggota ruta yang tercantum dalam KPS tersebut tidak mengharuskan adanya surat kuasa. Ketentuan tersebut telah membantu dan mengurangi pemborosan karena ruta tidak perlu mengeluarkan biaya pembuatan surat kuasa dan materainya. Di beberapa tempat, pembuatan surat kuasa tersebut harus

dilakukan di kantor desa yang letaknya tidak selalu dekat dengan alamat ruta penerima karena keterbatasan sarana dan pengetahuan.

Tempat pencairan BLSM umumnya dipusatkan di kantor pos. Sementara itu, untuk beberapa lokasi yang jauh atau jumlah penerimanya banyak, kantor pos membuka titik pelayanan khusus sebagaimana terjadi di Kabupaten Karawang, Tangerang, dan Jakarta Utara. Di lokasi ini, pencairan BLSM dilakukan di kantor karang taruna, kantor kecamatan, kantor desa, atau pelayanan pos mobil. Sesuai aturan, di daerah terpencil yang tidak terdapat kantor pos, PT. Pos Indonesia mendatangi daerah tersebut untuk membuka loket khusus seperti terjadi di beberapa desa di Kabupaten Karawang dan Kabupaten Tangerang.

Lokasi kantor pos atau titik pelayanan pencairan BLSM dari lokasi pemukiman ruta penerima bervariasi jarak maupun infrastruktur transportasinya sehingga berpengaruh pada biaya transportasi yang dikeluarkan ruta. Berdasarkan keterangan berbagai responden, biaya transportasi maksimal yang ditanggung oleh ruta penerima BLSM sebesar Rp30.000. Biaya tersebut adalah ongkos transpor untuk satu penerima dan dalam beberapa kasus ada juga orang lanjut usia yang ditemani anak atau cucunya.

Untuk menghindari antrian yang berlebihan, berdasarkan aturan, jadwal pembayaran BLSM ditentukan oleh kantor pos dan pemerintah daerah setempat. Dalam pelaksanaannya, penentuan jadwal pencairan setiap desa/kelurahan dilakukan secara sepihak oleh kantor pos tanpa berkoordinasi dengan camat atau kepala desa/lurah kecuali untuk desa tertentu. Seperti di Tangerang dan Karawang, untuk beberapa desa yang tengah melakukan pilkades, kantor pos menentukan jadwal pencairannya setelah berkoordinasi dengan camat.

Dalam menentukan jadwal pelayanan, kantor pos menggunakan batasan 1.500 KPS per hari untuk satu titik layanan. Jadwal pencairan dana setiap desa/kelurahan adalah beberapa jam hingga satu hari, kecuali di Jakarta Utara, hingga empat hari karena banyaknya jumlah ruta sasaran. Dalam pelaksanaannya, pencairan dana dapat dilakukan di luar jadwal yang sudah ditentukan. Bahkan, hingga pemantauan ini dilaksanakan ketika periode pencairan untuk keseluruhan daerah sudah berakhir, pencairan BLSM tahap pertama masih dimungkinkan. Kantor pos masih menyediakan loket pencairan susulan di kantor tertentu yang akan melayani para penerima KPS yang belum mencairkan dana BLSM. Di setiap wilayah masih terdapat penerima KPS yang belum mencairkan dana BLSM tahap pertama, meski hanya di bawah 3% dari keseluruhan KPS, kecuali di Tangerang. Di daerah ini jumlah ruta yang belum mencairkan BLSM sebanyak 8% atau 11.765 ruta dari 147.090 ruta. Hal ini terjadi karena ada permintaan dari pemerintah daerah untuk menunda pendistribusian KPS di desa-desa yang tengah mempersiapkan pemilihan kepala desa (Pilkades).

Informasi tentang jadwal dan tempat pencairan BLSM tidak diterima oleh semua ruta penerima secara jelas, kecuali di Karawang. Hal ini menyebabkan ada ruta yang datang ke kantor pos yang salah atau pada waktu yang salah. Ketidakjelasan tersebut terjadi karena informasi jadwal pencairan disampaikan oleh kantor pos melalui aparat desa/kelurahan yang tidak mengetahui seluruh penerima BLSM di wilayahnya, sehingga tidak semua penerima mendapat informasi. Sementara itu, opsi untuk mengumumkan, misalnya, melalui pengeras suara di mesjid, tidak dilakukan karena aparat desa/kelurahan khawatir akan menimbulkan konflik akibat kecemburuan sosial sebagaimana pernah terjadi pada pelaksanaan BLT sebelumnya. Di Kota Bandung, kebanyakan ruta penerima yang diwawancara mengaku mengetahui jadwal pencairan BLSM dari sesama penerima.

Kesalahan tempat dan jadwal pencairan juga terjadi karena ruta penerima memperoleh informasi yang salah atau mencoba mencairkan sebelum mendapat informasi yang pasti. Untuk lokasi pemantauan di Karawang, aparat desa/kelurahan melalui ketua RT menyebarkan informasi tentang jadwal dan tempat pencairan kepada semua ruta karena mempunyai daftar penerima dan diminta oleh kantor pos dengan alasan KPS baru akan dibagi saat pencairan dana.

Umumnya, pencairan dana dilakukan dalam jam kerja, yaitu antara jam 8 pagi hingga jam 5 sore, kecuali di Karawang. Di Karawang pencairan dana ada yang berlangsung sampai tengah malam karena penyerahan KPS digabung dengan pencairan dana sehingga proses verifikasi terhadap dokumen pelengkap menjadi lebih lama. Selain itu, tampaknya kantor pos juga tidak sepenuhnya siap dengan model pembagian KPS yang bersamaan dengan pencairan dana. Hal ini misalnya terlihat dari adanya empat ruta pada satu dusun lokasi pemantauan yang tidak bisa mencairkan dana sesuai jadwal karena kantor pos tidak bisa menemukan KPS-nya. Dua hari setelah tanggal pencairan, petugas pos datang ke rumah ruta bersangkutan untuk mengantarkan KPS dan kemudian ruta bisa mencairkan dana BLSM di kantor pos yang sudah ditentukan.

Proses pencairan dana berjalan lancar dan berlangsung cukup cepat, kecuali di Karawang dan beberapa lokasi di Tangerang. Rata-rata ruta hanya membutuhkan waktu lima menit hingga setengah jam dari awal antri hingga menerima dana. Di Karawang dan Tangerang, karena jumlah penerima cukup banyak dan mekanisme pencairan yang agak berbeda, waktu yang dibutuhkan ruta bisa sampai 10 jam. Di sebagian daerah, kantor pos menyiapkan kursi untuk duduk antri meskipun jumlah kursinya tidak selalu sesuai jumlah pengantri. Sementara itu, di daerah-daerah lain ruta penerima masih antri secara berdiri atau duduk di lantai.

Ruta menerima dana dari kantor pos secara utuh. Ruta hanya menanggung biaya transportasi. Di Karawang, pada kasus pengambilan dana yang diwakilkan kepada ruta lain atau ketua RT, ruta penerima harus membayar pembuatan surat kuasa bermaterai, upah pengambilan, dan biaya transportasi hingga Rp60.000. Selain itu, bagi ruta yang tidak memiliki KTP atau KK, atau habis masa berlakunya, harus mengeluarkan dana untuk pengurusan dua dokumen tersebut. Kasus penggalangan dana oleh ketua RT dan kepala dusun ditemukan di Karawang, meskipun tidak diharuskan dan jumlahnya tidak ditentukan. Sebagian ruta penerima menyerahkan Rp5.000–Rp15.000 yang kemudian dibagikan kepada ruta miskin bukan penerima dan aparat yang bersangkutan.

2.6 Pemanfaatan Dana

Tidak ada anjuran maupun larangan tertentu kepada ruta penerima dalam pemanfaatan dana BLSM. Umumnya, ruta menggunakan dana BLSM untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi sehari-hari. Periode penggunaan dana BLSM bervariasi tergantung pada jenis penggunaan dan jumlah anggota ruta. Umumnya ruta menghabiskan dana BLSM dalam 1–3 hari, namun ada juga ruta beranggotakan 1–2 orang yang menghabiskan dana BLSM hingga 15 hari.

Dengan adanya BLSM, meskipun untuk periode waktu tidak lama, kebutuhan ruta penerima terhadap pangan pokok lebih terpenuhi. Pada beberapa kasus, adanya dana BLSM juga telah meningkatkan kualitas konsumsi ruta. Beberapa ruta yang ditemui,

terutama yang sangat miskin, menyatakan bahwa selama 1–2 hari setelah menerima dana, mereka bisa makan lebih enak dengan membeli ayam atau ikan.

Cukup banyak juga ruta yang menggunakan dana BLSM untuk memenuhi kebutuhan biaya pendidikan anak, baik untuk membeli seragam, buku, perlengkapan sekolah lainnya, maupun membayar uang sekolah dan jajan anak. Hal tersebut karena jadwal pencairan BLSM pada bulan Juli hampir bersamaan dengan mulainya tahun ajaran baru, saat orang tua membutuhkan biaya sekolah anak yang cukup besar. Beberapa responden menggunakan sekitar Rp180.000–Rp300.000 dana BLSM untuk biaya sekolah anak.

Ada juga ruta yang menggunakan sebagian dana BLSM untuk pemenuhan biaya kesehatan, membayar hutang di warung dan “bank keliling”, menambah modal usaha mikro seperti berdagang kecil-kecilan, dan menabung. Pengertian menabung di sini bukan untuk jangka panjang tetapi lebih sebagai menyimpan uang sementara untuk memenuhi kebutuhan beberapa hari kemudian. Pada cukup banyak kasus, menabung juga dilakukan dalam bentuk membeli dan menyimpan beras lebih banyak dibanding biasanya untuk konsumsi beberapa hari ke depan.

Di Karawang, Tangerang, dan Jakarta Utara, sebagian ruta penerima secara sukarela memberikan sebagian uang tersebut kepada ruta non-penerima BLSM, seperti orang tua, ketua RT, sanak saudara, orang jompo, dan tetangga yang miskin. Pada umumnya besar pemberian berkisar antara Rp5.000–Rp20.000. Satu orang ruta bisa memberi ke beberapa orang sehingga total pemberiannya bisa mencapai lebih dari Rp100.000. Gambaran ini menunjukkan masih kuatnya kesetiakawanan antar anggota masyarakat miskin. Mereka ikut prihatin terhadap anggota masyarakat, termasuk aparat desa/kelurahan, yang juga miskin tetapi tidak memperoleh BLSM (lihat Kotak 4).

Kotak 4.

Penyisihan dana BLSM untuk Ruta Miskin yang Tidak Menjadi Penerima

- Di satu RT di Tangerang, meskipun tidak ada kesepakatan, namun hampir seluruh penerima BLSM secara sukarela memberi uang sebesar Rp10.000–Rp20.000 dari dana BLSM kepada, antara lain, ketua RT, keluarga, dan tetangga yang menurut penilaian mereka layak menerima BLSM, namun tidak menerima. Rata-rata jumlah uang untuk tujuan ini mencapai Rp50.000–Rp75.000.
- Di RT lain di Tangerang, ketika menyerahkan KPS, ada ketua RT yang membuat kesepakatan dengan penerima BLSM agar sebagian uang diberikan kepada warga miskin lain yang tidak menerima BLSM. Pada Program BLT 2005 dan BLT 2008 kebijakan seperti itu dapat dilaksanakan dengan baik. Namun, pada BLSM kali ini kesepakatan tersebut tidak terlaksana.
- Di salah satu RT di Jakarta Utara, seorang penerima BLSM berinisiatif mengumpulkan uang dari penerima BLSM masing-masing sebesar Rp10.000. Meskipun hanya sebagian penerima BLSM yang mau memberikannya, uang yang terkumpul bisa membantu ketua RT yang termasuk ruta miskin, sudah tua, dan tidak memiliki pekerjaan, tetapi tidak mendapat BLSM.
- Di Karawang, ketua RT dan kepala dusun meminta ruta penerima menyisihkan dana BLSM secara sukarela, masing-masing Rp5.000–Rp15.000. Uang yang terkumpul sekitar Rp200.000 dibagikan untuk ruta miskin yang tidak menerima BLSM dan kedua aparat tersebut. Beberapa ruta penerima juga menyisihkan dana BLSM secara pribadi untuk kerabat yang termasuk miskin tetapi tidak menerima BLSM.

Ruta penerima merasa senang dan terbantu dengan mendapatkan BLSM. Mereka kebanyakan mempunyai pengeluaran sehari-hari berkisar antara Rp15.000–Rp70.000. Jadi BLSM dapat menutup pengeluaran mereka selama 4–20 hari. Seorang responden penerima BLSM mengatakan:

“Ya, ngebantu. Bisa buat belanja rada banyak, jadi ada simpenan... kayak beras, gula.”

Ruta penerima berharap jumlah dana BLSM bisa lebih banyak, meskipun jumlah dana yang mereka terima sekarang dianggap cukup memadai untuk menutup tambahan pengeluaran karena imbas kenaikan harga BBM. Sejak kenaikan BBM, kebanyakan ruta mengalami penambahan jumlah pengeluaran bervariasi antara Rp10.000–Rp30.000 per hari atau Rp300.000–Rp900.000 per bulan. Jadi, dana BLSM hanya menutupi sebagian kecil saja dari tambahan pengeluaran akibat imbas kenaikan BBM. Agaknya, kemungkinan perkiraan kenaikan pengeluaran tersebut terlalu dilebihkan atau berfluktuasi setiap harinya. Oleh karena itu, ruta penerima menganggap jumlah uang yang diterima relatif memadai.

2.7 Musyawarah Desa/Kelurahan

Pengertian dan aturan pelaksanaan

Pengertian musdes/muskel dalam laporan ini merujuk kepada mekanisme pemutakhiran data penerima KPS. Pemutakhiran ini diperlukan karena data penerima KPS mungkin sudah berubah akibat dinamika demografis dan kesejahteraan, atau memang karena ada kesalahan dalam pendataan. Selain itu, KPS mungkin saja tidak bisa disampaikan kepada ruta yang namanya tertera dalam kartu tersebut.

Menurut Buku Pegangan, KPS demikian disebut retur yang alasannya antara lain meliputi hal-hal berikut ini.

- Rumah kosong;
- Alamat tidak lengkap;
- Alamat tidak dikenal;
- Ruta pindah;
- Kiriman ditolak;
- Ruta yang seluruh anggotanya telah meninggal.

Terkait dengan KPS retur karena alasan ruta penerima pindah alamat, Buku Pegangan tidak memberikan batasan yang jelas. Apakah yang dimaksud termasuk pindah alamat masih dalam lingkup desa/kelurahan setempat, ataukah hanya pindah alamat ke lain desa/kelurahan atau ke lain kecamatan/kabupaten/kota.⁷ Tanpa kejelasan batasan tersebut, bisa saja pihak kantor pos sebagai penanggung jawab distribusi KPS akan mengambil jalan mudahnya saja, yakni hanya akan menyerahkan KPS sesuai alamat awal. Apalagi dalam pelaksanaan distribusi KPS di sebagian wilayah pemantauan, petugas kantor pos hanya berkoordinasi dengan masing-

⁷Dalam *power point* bahan sosialisasi TNP2K (Widianto, Juli 2013) disebutkan bahwa salah satu alasan retur adalah ruta tidak bertempat tinggal di desa bersangkutan. Akan tetapi, penyebaran bahan presentasi ini sangat terbatas dan tidak memiliki kekuatan hukum.

masing ketua RT yang belum tentu mengetahui alamat terakhir ruta yang pindah dari RT-nya meskipun masih dalam lingkup desa/kelurahan yang sama. Kemungkinan seperti itu tidak perlu terjadi jika sejak awal ada batasan yang jelas dan sesuai Buku Pegangan, pemerintah desa/kelurahan dilibatkan dalam pendistribusian KPS. Hal ini penting karena berdasarkan hasil rekapitulasi sementara KPS retur yang dilakukan oleh Kantor Pos Besar Bandung, misalnya, sekitar 60% alasan KPS retur adalah pindah alamat.

KPS juga mungkin tidak menyasar ruta yang tepat karena datanya tidak terbaru. Ruta yang sewaktu pendataan 2011 masuk kategori miskin, di tahun 2013 mungkin sudah tidak miskin lagi. Mungkin juga terjadi kesalahan pendataan karena ruta yang saat pendataan nyata-nyata tidak miskin tapi masuk dalam basis data. Pada kasus seperti ini, ruta yang merasa tidak berhak karena tidak termasuk kelompok miskin dapat menolak KPS saat pendistribusian. Namun kemungkinan seperti ini jarang terjadi. Di seluruh desa/kelurahan pemantauan tidak ditemukan kasus seperti ini meski terdapat KPS yang salah sasaran.

Untuk menyikapi adanya KPS retur atau tidak tepat sasaran seperti di atas, pemerintah melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 541/3150/SJ tentang Pelaksanaan Pembagian KPS dan Penanganan Pengaduan Masyarakat, tertanggal 17 Juni 2013, telah memberi kewenangan kepada pemerintah desa/kelurahan untuk melakukan musyawarah pemutakhiran data penerima KPS. Teknis pelaksanaan musdes/muskel dijelaskan lebih jauh dalam Buku Pegangan. Menurut buku tersebut, pemerintah desa/kelurahan harus melaksanakan musdes/muskel paling lambat 15 hari setelah menerima pemberitahuan jumlah KPS retur. Musdes/muskel tersebut setidaknya harus dihadiri oleh:

- Aparat desa/kelurahan;
- Kelompok masyarakat desa/kelurahan, yang dapat terdiri dari tokoh masyarakat atau tokoh agama setempat;
- Perwakilan ruta sasaran penerima KPS dari setiap Satuan Lingkungan Setempat (SLS) setingkat dusun, RW, jorong atau lainnya.

Musdes/muskel ini diharapkan dapat memutuskan KPS retur yang akan dibatalkan sebagaimana diinformasikan oleh kantor pos ditambah sejumlah penerima KPS yang dianggap mampu. Pembatalan KPS penerima mampu bisa berasal dari pengembalian/penolakan ruta yang bersangkutan, bisa juga dari hasil musdes/muskel ini. Kemudian, musdes/muskel diharapkan pula dapat memutuskan ruta pengganti. Jumlah ruta pengganti harus sama dengan jumlah KPS retur ditambah dengan penerima yang dianggap mampu.

Pelaksanaan musyawarah desa/kelurahan

Di semua lokasi penelitian belum ada desa/kelurahan yang melakukan musdes/muskel mengenai penggantian KPS retur, karena tidak ada satupun pemerintah desa/kelurahan yang telah menerima data KPS retur. Kecuali di Karawang, di semua lokasi pemantauan, proses pendistribusian KPS sudah 100% selesai. Namun hampir di semua lokasi, proses pencairan masih terus berlangsung, meskipun dalam kategori susulan dan dalam jumlah kecil. Akibatnya, pihak kantor pos belum dapat menyelesaikan rekapitulasi data KPS retur untuk masing-masing desa/kelurahan, sehingga belum bisa pula mendistribusikannya kepada aparat desa/kelurahan.

Selain itu, pemerintah desa/kelurahan belum mendapatkan informasi terkait instruksi dan mekanisme pelaksanaan musdes/muskel. Desa/kelurahan baru menerima surat pemberitahuan tentang pelaksanaan musdes/muskel dari Kementerian Sosial tertanggal 21 Juni 2013 pada sekitar minggu ketiga Juli 2013. Umumnya pemerintah desa/kelurahan masih menunggu penjelasan lebih lanjut tentang pelaksanaan musdes/muskel. Lurah di Kota Bandung, misalnya, menyatakan tidak akan melakukan muskel sebelum ada penjelasan apa maksud dan tujuan muskel tersebut dan bagaimana teknis pelaksanaannya dari pemerintah kecamatan.

TKSK adalah aktor lain yang diharapkan bisa mengawal proses musdes/muskel. Mereka bertugas untuk menjembatani koordinasi antar pihak terkait dan merekapitulasi jumlah ruta diganti/pengganti dan KPS yang ditarik. TKSK di wilayah pemantuan umumnya baru mengetahui bahwa mereka mempunyai tugas dalam musdes/muskel bersamaan dengan datangnya pemberitahuan tentang pelaksanaan musdes/muskel dari Kemensos. Namun, mereka belum memahami bentuk tugasnya secara pasti. Hanya TKSK di Kota Bandung yang menyatakan sudah mendapatkan sosialisasi tentang muskel dan peranannya dari Dinas Sosial Kota Bandung pada tanggal 24 Juli 2013. Sebagaimana TKSK di wilayah pemantauan lain, TKSK yang sudah mendapat sosialisasi ini pun terkesan belum begitu memahami apa tugas mereka. TKSK ini menjelaskan bahwa salah satu tugasnya adalah mengidentifikasi ruta miskin yang layak menggantikan KPS retur dan merekomendasikannya kepada lurah sebagai bahan muskel. Dia juga memahami muskel sebagai pertemuan terbatas antara lurah dengan aparatnya dalam menentukan pengganti. Pemahaman keliru ini kemungkinan besar muncul karena tidak memadainya sosialisasi yang disampaikan dinas sosial.

Selain alasan tersebut, aparat desa/kelurahan sendiri sepertinya merasa gamang untuk melaksanakan musdes/muskel karena mereka belum paham mengenai KPS retur, apa kriterianya, dan dari mana datanya diperoleh. Masalah ini adalah bagian kecil dari isu besar yang diungkapkan oleh aparat dari tingkat RT hingga kecamatan tentang kurangnya sosialisasi program BLSM terhadap mereka. Jangankan tentang isu lebih teknis seperti KPS retur, kecuali di Karawang, mereka juga tidak pernah mendapatkan sosialisasi mengenai gambaran umum program BLSM. Khusus terkait KPS retur, tidak ada informasi dari pihak manapun yang mereka peroleh.

Terlepas dari berbagai penyebab belum dilaksanakannya musdes/muskel, ada kecenderungan aparat desa/kelurahan merasa enggan mengambil tanggungjawab untuk memverifikasi data penerima KPS. Hal ini karena mereka bukan pihak yang bertanggungjawab langsung terhadap kesahihan data. Umumnya mereka berkilah bahwa mereka tidak tahu menahu tentang data. Pemerintah Pusat yang menentukan segalanya dan karenanya Pemerintah Pusat pula yang harus bertanggungjawab. Sebagian aparat desa/kelurahan menganggap bahwa tidak dilibatkannya mereka dalam proses penentuan penerima KPS sangat menguntungkan karena bisa terlepas dari masalah yang ditimbulkan oleh ketidaktepatan sasaran. Umumnya aparat desa/kelurahan juga menyatakan keberatan jika disertai tanggungjawab untuk menarik KPS dari ruta nonmiskin. Menurut mereka, tanggungjawab seperti itu akan menghadapkan mereka langsung dengan warga, dan bisa memicu konflik dalam masyarakat.

Inisiatif pemutakhiran data penerima KPS

Meskipun musdes/muskel untuk memutakhirkan data penerima KPS belum pernah dilakukan, dan terlepas apakah hal itu sesuai atau menyalahi prosedur, ada usaha untuk memutakhirkan data penerima. Di Karawang, penggantian ruta sasaran bisa langsung dilakukan oleh kepala dusun. Hal ini dibenarkan oleh pihak kantor pos saat pencairan dana, asalkan penerima pengganti didampingi aparat desa. Selain itu, meski tidak langsung berhubungan dengan data penerima KPS, di Kota Bandung pernah dilakukan verifikasi data PPLS 2011 pada tahun 2012. Hasil verifikasi itu cenderung mengurangi jumlah ruta miskin. Sebagai contoh, jumlah ruta miskin di Kelurahan Burangrang menurut data PPLS 2011 adalah 711 KK, sedangkan hasil verifikasi menyusut menjadi 556 KK. Mekanisme verifikasi ini dilakukan seperti pada PPLS 2011 dengan pelaksana yang sama, yaitu BPS kota sebagai penanggung jawab dan mitra BPS sebagai pencacah. Sepertinya pemutakhiran data PPLS11 ini semata-mata hanya untuk kepentingan pemerintah kota sendiri. Hasilnya tidak dikirimkan ke Pemerintah Pusat sebagai bagian dari upaya sistematis pemutakhiran data nasional.

2.8 Pengaduan dan Posdumas

Menurut aturan, pelaksanaan P4S dan Program Kompensasi Khusus, termasuk BLSM, menyediakan sarana pengaduan yang berfungsi menerima, memantau, dan melaporkan proses penyelesaian pengaduan masyarakat terkait dengan pelaksanaan program. Menurut Instruksi Mendagri No. 541/3150/SJ, yang diharapkan menangani pengaduan masyarakat adalah Kelompok Kerja Pengaduan Masyarakat TKPK provinsi dan kabupaten/kota, Forum Penanganan Pengaduan Masyarakat (FPPM) kecamatan, dan posdumas desa/kelurahan. Menurut Buku Pegangan, pengaduan masyarakat bisa disampaikan melalui berbagai sarana, yaitu:

- (i) LAPOR! UKP4 melalui portal web P4 dengan alamat www.lapor.ukp.go.id atau pesan (SMS) ke nomor 1708;
- (ii) Melalui *Call Center* yang dapat diakses melalui telepon seluler dan telepon rumah; dan
- (iii) melalui posko pengaduan tingkat desa/kelurahan dan kecamatan.

Dari ketiga sarana pengaduan tersebut dua sarana pertama mempunyai jalur langsung ke pusat yang diperkirakan sulit untuk menangani pengaduan secara cepat dan tanpa berjenjang. Selain itu, keberadaan sarana tersebut kurang tersosialisasikan dengan baik dan luas, sehingga kecil kemungkinan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Sarana pengaduan yang berada di tingkat masyarakat adalah pos pengaduan masyarakat (posdumas).

Sebagai bagian dari pengaduan yang berfungsi untuk memantau penyampaian KPS kepada ruta, pemerintah menghimbau ruta penerima KPS untuk mengirim SMS konfirmasi penerimaan KPS ke 085771117000. Namun, ruta yang ditemui di wilayah pemantauan tidak ada satupun yang mengetahui informasi ini sehingga tidak melakukan himbauan tersebut.

Pos pengaduan masyarakat

Berdasarkan Buku Pegangan, setiap desa/kelurahan dan kecamatan wajib membentuk posdumas yang terdiri dari camat/kepala desa/lurah, PT. Pos Indonesia, tokoh agama, tokoh masyarakat, dan perwakilan komunitas. Namun, hingga pemantauan ini dilakukan tidak ada satu pun lokasi pemantauan yang telah membentuk posdumas. Penyebabnya antara lain adalah surat edaran tentang pembentukan posdumas belum diterima pihak desa/kelurahan. Kecamatan lokasi pemantauan di Karawang mengakui telah menerima surat edaran tersebut tetapi belum meneruskannya ke tingkat desa/kelurahan.

Terlepas dari keterlambatan surat edaran tersebut, beberapa informan menyatakan bahwa posdumas tidak diperlukan karena menerima dan memproses pengaduan/keluhan masyarakat adalah salah satu tugas rutin lembaga pemerintahan. Namun khusus untuk BLSM, ada juga keengganan aparat desa/kelurahan membentuk posdumas karena tidak adanya kejelasan keikutsertaan mereka dalam pelaksanaan program BLSM seperti tercermin dalam pernyataan berikut:

“Aparat tidak mengerti apapun soal BLSM, masa terus mau membentuk posko pengaduan? Menangani masyarakat yang mengeluh tidak dapat BLSM saja repot sekali.” (informan Jakarta Utara).

”Kalau dilibet soal kelayakan pembentukan posko pengaduan, kalau kondisinya seperti sekarang ini ya sangat tidak layak. Tidak ada data dan informasi tapi disuruh menyelesaikan masalah, kan ibarat disuruh perang tetapi tidak bawa senjata, akhirnya ya seketemunya.” (informan Jakarta Utara).

Sementara itu, menurut informan lain, posdumas diperlukan supaya aparat di tingkat desa/kelurahan tidak terbebani tanggung jawab menerima dan menjawab pengaduan/keluhan masyarakat untuk suatu program yang tidak mereka pahami secara utuh. Dalam program BLSM, lembaga pemerintahan di tingkat desa/kelurahan dan kecamatan hanya bisa menerima keluhan tanpa bisa memproses penyelesaian pengaduan karena tidak memahami programnya dan juga tidak diberi kewenangan yang jelas. Oleh karena itu, jika posdumas nantinya akan dibentuk, seorang responden menyarankan adanya keharusan berkoordinasi dengan pihak kecamatan, kabupaten, dan BPS. Tujuannya agar pihak desa/kelurahan memiliki pemahaman yang jelas seandainya ada pengaduan atau keluhan dari warganya, misalnya akan diselesaikan dengan cara apa atau diteruskan ke pihak mana.

Dari berbagai informasi dan kondisi di lapangan seperti dijelaskan di atas bisa dikatakan bahwa pembentukan posko pengaduan tanpa memberikan informasi dan kewenangan yang jelas tidak akan membantu menyelesaikan persoalan yang muncul. Selain itu, instruksi pembentukan posdumas dalam pengertian institusi baru juga dianggap para informan tidak perlu. Alasannya, pada dasarnya di masing-masing daerah sudah ada institusi yang selama ini menangani pengaduan dan keluhan warga, yaitu pihak pemerintahan desa/kelurahan (eksekutif maupun legislatifnya). Oleh karena itu, jika pun akan dibentuk posdumas, sebaiknya menggunakan institusi yang sudah ada dan hanya perlu membekali mereka dengan pemahaman tentang program serta kewenangan yang relevan untuk menyelesaikan persoalan tertentu.

Pengaduan masyarakat

Di semua wilayah pemantauan tidak ditemui adanya konflik akibat pembagian BLSM, kecuali di Tangerang yang ternyata kasusnya lebih terkait dengan pemilihan kepala desa

(lihat Kotak 3 pada Bagian 2.4). Penyimpangan, khususnya yang terkait dengan pemotongan dana BLSM, juga tidak ada. Di wilayah pemantauan hanya ada keluhan atau pengaduan dari masyarakat. Umumnya keluhan atau pengaduan berasal dari anggota masyarakat yang merasa layak menerima BLSM tetapi tidak menerima, terutama dari mereka yang dulu menerima BLT 2005 dan/atau BLT 2008. Mereka meminta supaya dimasukkan ke dalam daftar penerima. Sebagian warga ada juga yang memprotes ketidaktepatan sasaran, atau mempertanyakan dasar pendataan warga yang menerima BLSM. Biasanya keluhan disampaikan langsung kepada ketua RT. Ada juga warga yang menyampaikan keluhan kepada ketua RW, kadus, lurah, camat atau sekedar membicarakannya dengan sesama warga.

Di Karawang, seingat kades ada sekitar 15 warga yang melapor ke desa. Menurutnya, ke-15 warga tersebut memang dinilai berhak menerima bantuan. Untuk menindaklanjutinya, kades berencana mengadakan rapat bersama BPD untuk membahas ke-15 warga yang melapor agar bisa dimasukkan ke dalam daftar penerima BLSM tahap kedua dengan cara membuat berita acara. Rapat tersebut sekaligus juga untuk membahas seandainya ada warga yang dinilai tidak berhak tetapi menerima BLSM, mereka akan diminta untuk mengembalikan KPS-nya ke kantor desa. Untuk tujuan terakhir tersebut, kepala desa dan ketua BPD sebenarnya masih ragu untuk melakukannya dan ada kekhawatiran akan ditolak warga penerima dimaksud.

Di Jakarta Utara ada belasan warga yang mengadu ke kelurahan, di luar yang disampaikan ke ketua RT atau RW. Pengaduan mereka biasanya hanya ditampung. Mereka diminta untuk menuliskan data dirinya dan menunggu perkembangan lebih lanjut. Sementara pihak kelurahan akan mencoba mengusulkannya pada BLSM yang akan datang.

Selain pasif menerima pengaduan, sebagian aparat pemerintah ada juga yang berusaha proaktif menjangkau keluhan warganya. Hal ini terjadi, misalnya, di Karawang. Camat Karawang Timur memiliki mekanisme tersendiri untuk menjangkau keluhan warganya terkait pelaksanaan BLSM, yaitu dengan melakukan tarawih keliling (tarling); satu desa/kelurahan satu malam secara bergantian. Melalui kegiatan ini, beberapa warga jompo menyampaikan keluhan langsung kepada camat karena tidak menerima BLSM padahal mereka merasa layak. Biasanya camat menjawab keluhan warganya dengan menjelaskan bahwa daftar penerima BLSM bukan wewenang camat karena pendataannya bukan dilakukan oleh pihak kecamatan, desa, maupun RT.

Pengaduan oleh aparat

Selain keluhan masyarakat, aparat desa/kelurahan juga menyampaikan keluhan terkait pelaksanaan BLSM. Masalahnya terutama karena mereka tidak dilibatkan saat pendataan dan pelaksanaan BLSM, serta tidak mendapat informasi yang memadai tentang program sehingga mereka kesulitan menjawab keluhan atau pengaduan warganya yang tidak menerima BLSM (lihat Kotak 5).

Kotak 5.

Kesulitan Aparat dalam Menjawab Pengaduan Masyarakat

Sehubungan dengan pengaduan masyarakat, seorang Ketua RW di Jakarta Utara mengatakan:

"Bukan mengadu lagi, bahkan timbul fitnah dari warga ke RT. Dituduh pilih kasih, dianggap ada main, padahal itu datanya bukan dari kita. Kasihan RT-RT kan? Saya untungnya cepat datang. Kebetulan pada waktu itu banyak warga yang datang ke RT, kemudian ke saya. Saya sampaikan pada waktu berbuka puasa di mesjid, saya umumkan bahwa BLSM ini bukan kesalahan RT, RW, atau lurah. Alhamdulillah akhirnya warga mengerti".

Ketua RW tersebut akhirnya hanya bisa mengusulkan kepada lurah pada saat rapat. Lurah juga menyatakan hal yang sama, hanya akan mengusulkan kalau ada rapat dengan camat.

Seorang Ketua RT di Tangerang juga menyatakan keluhannya seperti terungkap dalam pernyataannya:

"Gara-gara BLSM ini saya susah tidur karena banyak masyarakat yang protes, bahkan katanya mau demo saya segala. Padahal, saya sendiri, juga seluruh aparat Desa Pondok Kelor, sama sekali tidak mengetahui program ini. Tidak ada informasi sama sekali kepada kami sebagai RT, sementara kami diminta bantuan untuk membagikan (KPS) kepada penerima".

"..... ini kan kita nggak tahu apa-apa tapi begitu ada masalah kita yang kemudian dikejar-kejar dan disalahkan oleh masyarakat. Terus maksud dari pemerintah pusat itu apa? Kan yang tahu kondisi masyarakat adalah aparat desa. Terus kalau kita tidak dikasih tahu sementara kalau ada masalah dari masyarakat kita yang harus tanggung. Jadi ini bagaimana?"

2.9 Peran Pemerintah Daerah

Secara legal formal peran pemda terkait BLSM diatur dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri (Mendagri) No. 541/3150/SJ tertanggal 17 Juni 2013 tentang Pelaksanaan Pembagian Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan Penanganan Pengaduan Masyarakat (Kotak 6). Penjelasan lain tentang peran pemda dalam pelaksanaan BLSM adalah pemaparan tentang "Peran Pemerintah Daerah dalam Penanganan Kepesertaan Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S)." Pemaparan disampaikan oleh Deputy Sekretaris Wakil Presiden Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Penanggulangan Kemiskinan yang juga menjadi Sekretaris Eksekutif TNP2K dalam pertemuan dengan para walikota dan camat se Daerah Khusus Ibukota Jakarta pada Juli 2013. Selain itu ada juga Buku Pegangan Sosialisasi dan Implementasi Program-Program Kompensasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak 2013 yang dikeluarkan oleh Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak. Diantara ketiga dokumen tersebut, hanya Instruksi Mendagri yang memiliki kekuatan mengikat secara legal formal.

Kotak 6.
Instruksi Mendagri: Pembagian KPS dan Penanganan Pengaduan Masyarakat

Dalam instruksi ini unsur-unsur pemda mencakup gubernur, bupati/walikota, camat, dan kepala desa/lurah. Garis besar isi Instruksi tersebut sebagai berikut.

- Mengambil langkah-langkah untuk mendukung dan memantau kelancaran pembagian KPS.
- Menangani pengaduan masyarakat terkait pembagian KPS dengan mengoptimalkan atau memfasilitasi pembentukan kelompok kerja pengaduan masyarakat.
- Merekapitulasi pengaduan dan/atau penyelesaian masalah yang dilaporkan secara bertingkat mulai dari desa/kelurahan sampai ke gubernur serta melaporkannya ke instansi di atasnya.
- Camat berkoordinasi dengan TSKS untuk memastikan jumlah ruta penerima KPS tidak melebihi jumlah yang telah ditetapkan.
- Camat memerintahkan kepala desa/lurah untuk:
 - menyampaikan informasi tentang KPS kepada ruta penerima,
 - berkoordinasi dengan petugas PT. Pos Indonesia dalam mendistribusikan KPS dan menyusun daftar KPS retur,
 - menghimbau masyarakat untuk mengirim sms konfirmasi penerimaan KPS dan ruta kaya untuk mengembalikan KPS-nya,
 - melaksanakan musdes/muskel untuk pemutakhiran daftar penerima KPS,
 - menerbitkan Surat Keterangan Ruta Miskin (SK-RTM).

Sumber: Diringkas dari Instruksi Mendagri No. 541/3150/SJ

Dalam kenyataannya, paling tidak di tingkat kecamatan dan tingkat desa/kelurahan tidak ditemukan jejak dari pelaksanaan Instruksi Mendagri tersebut. Penandatanganan instruksi oleh Mendagri sekitar seminggu sebelum pelaksanaan pembagian KPS dan pencairan BLSM agaknya membuat gubernur dan bupati/walikota sulit untuk menindaklanjuti instruksi ini sebelum program dimulai. Paparan tentang peran pemda dalam penanganan kepesertaan P4S oleh TNP2K (Kotak 7) jika dikaitkan dengan program BLSM juga termasuk terlambat karena dilakukan beberapa minggu setelah pembagian KPS dan pencairan BLSM.

Kotak 7.
Peran Pemda dalam Penanganan Kepesertaan P4S

- Menyosialisasikan P4S kepada seluruh masyarakat.
- Memastikan musdes/muskel terlaksana di semua daerah untuk memastikan ketepatan sasaran penerima KPS dan P4S.
- Memantau pelaksanaan pembagian KPS dan penyaluran P4S di daerah dengan memfungsikan TKPK, camat, TSKS, dan kepala desa/lurah.
- Menyelesaikan penanganan pengaduan masyarakat dalam pelaksanaan P4S dan pembagian KPS secara berjenjang dari tingkat desa/kelurahan sampai kabupaten/kota.
- Meningkatkan koordinasi internal (Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, dan Tim Koordinasi Raskin) dan koordinasi eksternal dengan PT. Pos Indonesia, kelompok masyarakat dan kepolisian dalam pelaksanaan P4S dan pembagian KPS serta penanganan pengaduan masyarakat.
- Mengoptimalkan inisiatif daerah dalam menyelesaikan masalah terkait P4S dan KPS sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan daerah.

Sumber: Widiyanto (Juli 2013)

Kurangnya informasi dan sosialisasi tersebut mengakibatkan banyak aparat kecamatan dan desa/kelurahan tidak mengetahui peran mereka dalam program BLSM. Beberapa kegiatan terkait penyerahan KPS dan pencairan BLSM yang seharusnya dilakukan pemda tidak terlaksana secara baik. Dua peran penting yang dapat dikatakan sama sekali belum dilaksanakan pemda, pertama, musdes/muskel dalam rangka pemutakhiran data penerima KPS dan kedua, pengaktifan atau pembentukan posdumas untuk pelayanan penanganan pengaduan/keluhan masyarakat (lihat Bagian II.7 dan Bagian II.8 laporan ini).

Meskipun banyak aparat kecamatan dan desa/kelurahan tidak mengetahui secara jelas peran masing-masing, dalam praktik mereka tetap memberi perhatian dan bantuan atas pelaksanaan program BLSM. Aparat desa/kelurahan, khususnya ketua RT, terlibat dalam pembagian KPS kepada ruta penerima, baik sebagai pembagi maupun pendamping petugas kantor pos. Di Karawang, aparat desa berperan dalam memberi tahu seluruh ruta penerima bahwa mereka menjadi penerima BLSM dan cara pengambilannya.

Aparat kecamatan dan desa/kelurahan juga mencoba memperoleh daftar penerima KPS wilayahnya, tetapi pada umumnya tidak berhasil. Pengeculian terjadi di Kecamatan Karawang Timur, karena Kantor Pos Karawang memberikan daftar tersebut. Dengan tidak memiliki daftar penerima KPS, banyak pertanyaan/keluhan warga yang tidak dapat mereka jawab. Padahal selama ini mereka menjadi sumber informasi bagi warganya. Oleh sebab itu, ketika aparat desa/kelurahan tidak mengetahui program yang menyangkut kepentingan rakyatnya dan tidak bisa memberikan penjelasan yang memadai, masyarakat menduga dan mencurigai ada sesuatu dari program ini yang disembunyikan oleh aparat desa/kelurahan (Lihat Kotak 3 di Bagian 2.4).

TKSK⁸ sebagai petugas Kemensos di tingkat kecamatan yang mempunyai beberapa peran dalam pelaksanaan BLSM (lihat Kotak 8), juga tidak atau terlambat mengetahui tugas dan tanggungjawabnya. Sebagaimana disampaikan pada Bagian II.7, di lokasi pemantauan, hanya TKSK di Kota Bandung yang sudah mendapat sosialisasi dan buku panduan peran TKSK dalam P4S dan BLSM. Itupun dia peroleh terlambat, setelah pembagian KPS dan pencairan BLSM. TKSK di Karawang hanya memiliki poster terkait P4S dan BLSM beserta daftar penerima KPS. Dia juga turut membantu petugas kantor pos saat pencairan BLSM.

⁸Menurut Peraturan Menteri Sosial No. 03 Tahun 2013, TKSK adalah seseorang yang diberi tugas, fungsi, dan kewenangan oleh Kementerian Sosial dan/atau instansi sosial provinsi dan/atau instansi sosial kabupaten/kota selama jangka waktu tertentu untuk melaksanakan dan/atau membantu penyelenggaraan kesejahteraan sosial. TKSK mempunyai partner pekerja sosial masyarakat dan Karang Taruna di tingkat desa/kelurahan yang dapat dijadikan sumber informasi kejadian sosial di wilayahnya (Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi BBM, Juni 2013).

Kotak 8.
Tugas, Fungsi, dan Tanggung Jawab TSKK:
Mengawal Pemutakhiran Daftar Penerima KPS

- Koordinator dan Fasilitator
Menjembatani proses koordinasi dan fasilitasi antara ruta, aparat desa/kelurahan dan kecamatan, maupun PT. Pos Indonesia.
 - Formulir Rekapitulasi Pengganti Ruta
 - SKRTM
 - Pengesahan penggantian
- Administrator
 - Melakukan rekapitulasi hasil musdes/muskel, antara lain jumlah data penggantian/FRP, jumlah SKRTM
 - Melakukan penyuluhan/sosialisasi
 - Melakukan pendampingan

Sumber: Widiyanto (Juli 2013)

Peran lain pemda dalam program BLSM yang terlihat di tingkat kecamatan dan desa/kelurahan adalah pada waktu pencairan dana bantuan. Di lokasi-lokasi yang fasilitas ruang dan jumlah petugas kantor pos (cabang) tidak memungkinkan untuk memberi pelayanan secara nyaman bagi penerima BLSM atau tidak tersedia kantor pos, kecamatan dan desa/kelurahan menyediakan tempat dan mengizinkan stafnya membantu petugas kantor pos. Saat penyaluran BLSM, pihak kecamatan dan desa/kelurahan di sebagian wilayah pemantauan juga ikut berperan menjaga ketertiban/keamanan pelaksanaan penyaluran dana bantuan dengan mengarahkan aparat desa, Babinsa, Binamas dan Satpol PP, termasuk ketua RW dan ketua RT. Di beberapa lokasi, pemerintah desa/kelurahan bahkan mengarahkan tenaga pemuda Karang Taruna. Hal ini merupakan upaya pemda untuk meredam berbagai gejolak sosial yang biasa terjadi dalam kegiatan penyaluran bantuan kepada masyarakat. Pengamatan melalui media, secara umum menunjukkan bahwa jumlah gejolak sosial serius terkait program BLSM sangat terbatas.

2.10 Perbandingan Program

Penilaian masyarakat dan aparat pemerintah terhadap pelaksanaan program BLSM dibanding bantuan langsung tunai (BLT) 2005 dan BLT 2008 secara umum bervariasi. Hal yang sama juga terjadi pada pendapat mereka atas perbandingan antarprogram-perindungan-sosial, seperti Raskin, Jamkesmas, dan BSM.

Perbandingan antarbantuan-langsung-tunai

Masyarakat pada umumnya menilai program BLSM lebih tepat sasaran dibanding program serupa sebelumnya karena kasus *inclusion error* rendah (Tabel 2). Ketika melihat ada orang tidak miskin menerima bantuan, rasa keadilan masyarakat mudah tersentuh dalam bentuk kemarahan, sehingga mudah memberi penilaian tidak baik pada program bantuan tersebut. Sementara itu, ketika mengetahui ada orang miskin tidak menerima BLSM, masyarakat melihatnya lebih sebagai “rezeki masing-masing orang” memang ditentukan berbeda,

bersamaan dengan itu isu keadilannya menjadi kabur. Namun begitu, rasa keadilan di balik rezeki itu dapat mereka selesaikan melalui pemahaman bahwa berbagi dengan sesama adalah perbuatan baik secara sosial dan agama. Oleh karena itu, banyak penerima BLSM yang kemudian berbagi uang BLSM dengan keluarga dan tetangga miskin lainnya (lihat Bagian 2.6). Dalam tata kehidupan sosial, pandangan dan sikap seperti ini merupakan modal sosial yang berfungsi kuat dalam meredam gejolak sosial. *Inclusion error* yang rendah diakui telah menurunkan jumlah kasus keributan sosial akibat pelaksanaan program BLSM dibanding program BLT 2005 dan BLT 2008.

Merasa diperlakukan tidak adil bagi ruta miskin yang tidak menerima BLSM tentu saja muncul cukup menonjol. Mereka biasanya mendatangi aparat desa/kelurahan -ketua RT, ketua RW, kepala desa/lurah- untuk mencari tahu mengapa mereka tidak menerima BLSM. Malangnya, kebanyakan aparat desa/kelurahan tidak bisa menjawab dengan baik dan benar karena penjelasan tentang program BLSM belum mereka terima kecuali di Kabupaten Karawang. Akibatnya, aparat desa/kelurahan menjadi tumpuan protes, kekesalan dan cacian dari banyak warga miskin karena dikira memberikan informasi yang tidak benar atau lebih mementingkan orang-orang dekat mereka saja. Namun, meskipun di berbagai komunitas proporsi *exclusion error* cukup besar (Tabel 1), fakta ini tidak sampai melahirkan keributan yang mengganggu kerukunan sosial. 'Keadilan' dipahami masyarakat lebih sebagai hasil rekayasa pemimpin, sementara 'rezeki' diterima sebagai pemberian Tuhan. Kepada pemimpin orang boleh marah, tetapi kepada Tuhan hanya bisa menyerah.

Dalam hal teknis pencairan dana, program BLSM juga dianggap lebih baik dibandingkan program serupa sebelumnya. Pencantuman beberapa nama anggota ruta dalam KPS mempermudah ruta miskin dalam mencairkan BLSM. Begitu pula pemanfaatan teknologi maju dengan menggunakan sistem *online*, kartu yang lebih permanen, dan sistem *scan barcode* terhadap KPS yang dipakai mencairkan dana, memperkecil risiko kehilangan/kerugian bagi kantor pos. Fasilitas yang diberikan sebagian kantor pos bagi ruta yang antri juga lebih baik, meskipun tidak terjadi di semua tempat. Ada kantor pos yang menyediakan kursi sehingga ruta tidak harus antri berdiri, ada juga yang menyediakan air minum. Contoh baik dari beberapa kantor pos ini perlu ditiru oleh kantor pos lainnya atau bahkan dijadikan standar pelayanan seluruh kantor pos pada proses pencairan tahap kedua nanti. Namun begitu, ada juga proses yang dianggap sama atau bahkan lebih buruk dari program serupa sebelumnya. Informasi pendukung sebagai pembuktian kebenaran sebagai pemilik KPS berupa kartu identitas yang wajib ditunjukkan pada waktu mencairkan BLSM cukup wajar. Akan tetapi, kantor pos yang meminta pemegang KPS memberikan fotokopi identitas diri dinilai berlebihan dan memberatkan ruta miskin. Hal ini dianggap berlebihan karena ribuan lembar kertas fotokopi tersebut kemudian hanya menjadi sampah di kantor pos.

Dalam hal persiapan pelaksanaan program, masyarakat umumnya, terutama aparat desa/kelurahan dan kecamatan, menilai BLT 2008 lebih baik dibanding BLSM. BLT 2008 menyediakan rentang waktu lebih panjang, sementara proses persiapan pelaksanaan BLSM terlalu singkat, mepet, terasa sebagai kegiatan yang dipaksakan. Pada BLT 2008 aparat desa/kelurahan dan kecamatan memperoleh penjelasan (sosialisasi) yang lebih memadai dan mereka berpartisipasi juga dalam proses pendataan ruta miskin. Pada BLT 2005 yang datanya digunakan untuk BLT 2008, mereka bahkan dapat mengusulkan penambahan ruta

miskin yang belum masuk daftar penerima bantuan.⁹ Pemberitahuan kepada warga, terutama mereka yang menerima bantuan, lebih jelas karena dilakukan oleh aparat desa/kelurahan yang sebelumnya sudah dipersiapkan, meskipun proses ini membuka peluang terjadinya pemotongan, baik untuk didistribusikan kepada ruta miskin yang tidak menerima maupun sebagai pungutan liar.

Perbandingan antarprogram-perlindungan-sosial

Program bantuan langsung tunai, khususnya BLSM, dinilai masyarakat dan sebagian aparat lebih baik dibanding program perlindungan sosial lain karena dapat diterima secara penuh oleh yang benar-benar berhak mendapatkannya. Ruta penerima maupun bukan penerima BLSM lebih menyukai bantuan langsung tunai karena penerimaan berupa uang bisa langsung digunakan kapan pun dan untuk keperluan apa pun. Celah untuk adanya pemotongan dan ruang pemda, mulai dari kabupaten/kota sampai desa/kelurahan, untuk membuat “kebijakan membagi rata bantuan kepada semua warga” cukup sempit.

Hal tersebut berbeda dengan Program Raskin. Di seluruh wilayah pemantauan, Raskin tidak hanya menyasar ruta miskin dan rentan karena dibagi rata kepada semua ruta kecuali ruta yang jelas-jelas kaya. Bahkan di Karawang ruta kaya pun bisa mendapatkan Raskin meskipun biasanya mereka memberikan jatahnya kepada ruta lain yang kurang mampu. Karena dibagi rata, ruta sasaran yang seharusnya mendapatkan 15 kg per bulan, rata-rata hanya mendapat 5 liter per bulan. Ada juga yang mendapatkan 10 liter setiap 2 bulan. Harga yang dibayarkan masyarakat tidak sesuai ketentuan Rp1.600 per kg melainkan Rp2.000 per liter, yang jika dikonversikan menjadi sekitar Rp2.500 per kg. Alasan peningkatan harga tersebut antara lain: (i) jumlah beras yang diterima tidak sesuai (akibat penyusutan), (ii) kebutuhan akan biaya transportasi dari titik distribusi ke titik bagi yang tidak disediakan pemda, dan (iii) penyediaan honor bagi petugas pembagi. Kualitas beras Raskin juga menjadi persoalan tersendiri karena ruta terkadang menerima beras yang kurang layak dikonsumsi. Selain itu, akibat kurangnya informasi, celah penyelewengan bantuan juga menjadi tersedia karena umumnya masyarakat tidak mempersoalkan ketika penyaluran beras tidak setiap bulan atau ketika jatah beras yang mereka tebus berkurang.¹⁰

Kebijakan membagi rata bantuan biasanya dilakukan karena dua alasan. Pertama, kekhawatiran akan munculnya gugatan oleh kelompok nonpenerima kepada aparat desa/kelurahan dan kedua kepentingan politik pejabat pemerintah yang lebih mempertimbangkan konstituen daripada peraturan.

Ada juga masyarakat yang menilai, terutama di kalangan aparat pemerintah dan tokoh masyarakat, bahwa bantuan langsung tunai tidak mendidik. Penciptaan lapangan kerja melalui pembangunan infrastruktur dengan sistem padat karya yang mengutamakan warga miskin untuk ikut bekerja, mereka nilai lebih sesuai dengan tingkat pendidikan rendah dan keterampilan terbatas pada kebanyakan orang miskin. Khusus untuk Jakarta, program *Kartu*

⁹Meskipun demikian, berdasarkan hasil Kajian Cepat Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai 2008 dan Evaluasi Penerima Program BLT 2005 di Indonesia yang dilakukan oleh SMERU pada tahun 2008 penggunaan data 2005/2006 untuk BLT 2008 yang tidak dimutakhirkan diragukan validitasnya.

¹⁰Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian SMERU tentang Raskin, antara lain pada Hastuti, Sulton Mawardi, dan Bambang Sulaksono. 2012 dan Hastuti *et al.*, 2008

Jakarta Pintar (KJP) dan *Kartu Jakarta Sehat (KJS)* yang menyediakan sekolah dan pengobatan gratis bagi warga miskin adalah yang paling diminati.

Penilaian masyarakat terhadap berbagai program perlindungan sosial pada dasarnya dilandasi oleh pengalaman dan kebutuhan masing-masing warga terkait kondisi kehidupan sehari-hari ketika mereka menerima bantuan. Rata miskin yang memiliki anggota keluarga yang sakit-sakitan, misalnya, merasa terbantu oleh program Jamkesmas, sementara rata yang tengah memerlukan biaya bagi pendidikan anak menyenangi program BSM.

III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

3.1 Kesimpulan

Pelaksanaan program BLSM tahap pertama kepada ruta miskin dan rentan telah terlaksana dengan baik. Dalam arti pendistribusian KPS dan pencairan BLSM sesuai jadwal yang direncanakan tanpa mengalami kendala dan tidak menimbulkan konflik sosial yang berarti. Program ini menysasar target yang tepat, yakni ruta miskin, yang ditunjukkan oleh rendahnya angka *inclusion error*. Ruta menerima dana bantuan secara penuh tanpa potongan atau pungutan. Mekanisme pencairan, termasuk persyaratan, umumnya juga mudah.

Meskipun demikian, pelaksanaan program ini mengalami berbagai persoalan. Persoalan krusial yang mengemuka adalah tingginya angka *exclusion error* atau ruta miskin yang tidak menjadi sasaran penerima. Kemungkinan besar faktor penyebabnya adalah kurang baiknya kualitas data PPLS 2011 yang menjadi dasar penentuan sasaran, serta tidak adanya verifikasi data sebelum pelaksanaan program.

Pelaksanaan program yang cenderung mendadak, membuat informasi tentang tata kelola program kepada publik, khususnya pemerintah daerah, terbatas dan terlambat. Selain itu, disain program ini kurang mengelaborasi peran para pihak terkait. Untuk kegiatan sosialisasi misalnya, tidak ada kejelasan institusi apa yang harus melaksanakannya. Demikian halnya dengan pendistribusian daftar penerima KPS/BLSM. Program ini tidak secara jelas menggariskan, apakah pemda (kabupaten/kota hingga desa/kelurahan) berhak mendapatkan data tersebut, dan institusi apa yang bertanggungjawab memberikannya. Aspek manajemen program juga cenderung tidak terlaksana dengan baik. Indikasinya antara lain, surat edaran atau petunjuk tentang kelengkapan teknis program, seperti musdes/muskel dan pembentukan posdumas, terlambat diterima oleh pemerintah desa/kelurahan.

Keseluruhan persoalan itu membawa imbas pada aspek teknis operasional pelaksanaannya. Pemerintah di tingkat kecamatan dan desa/kelurahan, misalnya, tidak mempunyai pengetahuan yang utuh mengenai kebijakan dan aturan pelaksanaannya. Oleh karenanya, mereka tidak dapat menjalankan tugas dan fungsi secara optimal dalam pelaksanaan BLSM. Meskipun begitu, instansi pemda di semua tingkat, terutama aparat kecamatan dan desa/kelurahan, tetap berusaha membantu pelaksanaan program ini.

3.2 Rekomendasi

1. Sebelum melaksanakan suatu program, petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis hendaknya sudah dirumuskan secara rinci dan menyeluruh untuk disosialisasikan dan didistribusikan kepada pemda agar mereka mempunyai cukup waktu untuk mempelajari kebijakan dan mempersiapkan serta melaksanakan tugas dan fungsi mereka dengan optimal.
2. Sosialisasi kepada masyarakat tentang suatu program juga perlu dikelola secara terencana dan utuh melalui berbagai media karena menjadi hak masyarakat untuk mendapatkan informasi. Selain itu, informasi mengenai suatu program yang tidak

disampaikan atau hanya disampaikan secara parsial justru dapat menimbulkan salah persepsi yang dapat memicu ketegangan sosial.

3. Harus ada institusi yang berperan resmi dalam mendistribusikan daftar penerima KPS dan daftar KPS retur kepada pihak-pihak yang relevan. PT. Pos Indonesia dinilai pantas menjadi penanggung jawab pelaksana tugas ini karena (i) telah ditunjuk mencetak KPS dan menyampaikannya kepada ruta penerima, (ii) dalam program BLSM bertugas menyalurkan dananya, dan (iii) memiliki struktur organisasi layanan sampai tingkat kecamatan di seluruh Indonesia, di beberapa daerah bahkan sampai desa/kelurahan, yang sepenuhnya berada di bawah garis kontrol perusahaan.
4. Pelibatan aparat desa/kelurahan dalam penyampaian kartu kepersertaan seperti KPS dapat dijadikan standar baku dalam pelaksanaan program. Untuk itu, perlu ada pengaturan dan perjanjian yang jelas antara PT. Pos Indonesia dengan pemda. Atau jika tugas pendistribusian KPS oleh aparat desa/kelurahan dianggap sebagai bagian dari tugas layanan publik, maka alokasi anggaran untuk PT. Pos Indonesia dalam tugas ini harus disesuaikan.
5. Perlu koordinasi dengan aparat pemerintah setempat dalam penentuan waktu pembagian KPS dan jadwal pencairan dana yang tepat untuk memperlancar pelaksanaan dan menghindari kemungkinan terjadinya gejolak sosial.
6. Pemutakhiran data PPLS 2011 sebagai BDT melalui musdes/muskel untuk penetapan sasaran program perlindungan sosial hendaknya dilaksanakan secara regular, terutama sebelum suatu program dimulai. Untuk itu, desa/kelurahan harus memiliki salinan data penerima KPS di wilayahnya sebagai dasar pelaksanaan proses pemutakhiran data dan penggantian KPS retur.
7. Terkait KPS retur, aparat desa/kelurahan hendaknya hanya berwenang mengusulkan pembatalan ruta penerima yang tidak layak dan ruta pengganti dari KPS retur yang diurut berdasarkan peringkat kesejahteraan komunitas setempat melalui musdes/muskel. Sementara itu, keputusan mengenai KPS retur dan penggantian dikeluarkan oleh pejabat instansi di tingkat atas, paling tidak tingkat kabupaten/kota, guna menghindari ketegangan sosial dalam masyarakat.
8. Persyaratan pencairan BLSM dengan hanya membawa KPS dan menunjukkan kartu identitas diri harus ditegakkan di semua daerah. Pengambilan oleh anggota ruta yang namanya tercantum dalam KPS hendaknya diperbolehkan tanpa mensyaratkan adanya surat kuasa.
9. Pengaturan jadwal pencairan BLSM perlu mempertimbangkan jumlah ruta yang dilayani dan kapasitas pelayanan setiap kantor pos pelaksana agar tidak memberatkan dan merugikan ruta penerima maupun petugas pelaksana, misalnya hanya dilakukan dalam jam kerja resmi.
10. Penyediaan fasilitas yang mendukung kenyamanan dan kelancaran pencairan dana seperti penyediaan tempat duduk dan air minum bagi ruta pengantri perlu dijadikan standar pelayanan kantor pos.

11. Tidak perlu membentuk institusi baru untuk menampung dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat, melainkan cukup mengefektifkan dan memperkuat institusi yang sudah ada. Di tingkat komunitas, misalnya, bisa memanfaatkan jajaran aparat atau lembaga legislatif tingkat desa/kelurahan. Institusi tersebut perlu dibekali pemahaman tentang program serta kewenangan menyelesaikan persoalan tertentu. Setiap bentuk penyelesaian dan semua pengaduan yang tidak dapat mereka selesaikan wajib dilaporkan atau dibawa ke dan diputuskan melalui forum musdes/muskel.
12. Mengingat program BLSM secara umum (i) telah berhasil menyampaikan bantuan perlindungan sosial kepada ruta yang menjadi target secara tepat, (ii) proses penyampaian bantuan lancar, (iii) jumlah bantuan diterima ruta sasaran secara penuh tanpa potongan/pungutan, dan (iv) dana dapat dimanfaatkan sesuai kebutuhan ruta, maka perlu dipertimbangkan untuk mengembangkan bentuk program BLSM/BLT menjadi program perlindungan sosial reguler. Program ini dapat menjadi pengalihan dari anggaran program perlindungan sosial lain yang kurang efektif seperti program Raskin.

DAFTAR BACAAN

- Hastuti, Sulton Mawardi, Bambang Sulaksono. 'Tinjauan Efektivitas Pelaksanaan Raskin dalam Mencapai Enam Tepat'. Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta. 2012
- Hastuti, Syaikhul Usman, Bambang Sulaksono, R. Justin Sodo, Asri Yusrina, Rahmitha, Gracia Hadiwidjaja, Prio Sambodho. 'Kajian Cepat terhadap Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011'. Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta. 2011
- Hastuti, Sulton Mawardi, Bambang Sulaksono, Akhmadi, Silvia Devina, Rima Prama Artha, Ratna Dewi. 'Efektivitas Pelaksanaan Raskin'. Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta. 2008
- Instruksi Menteri Dalam Negeri (Mendagri) No. 541/3150/SJ tentang "Pelaksanaan Pembagian Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan Penanganan Pengaduan Masyarakat." Jakarta, 17 Juni 2013.
- Kementerian Sosial Republik Indonesia dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Panduan TKSK: Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S) dan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) Tahun 2013. Juni 2013
- Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak. 'Buku Pegangan Sosialisasi dan Implementasi Program-Program Kompensasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak 2013'. Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia, Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Jakarta, Juni 2013.
- Widianto, Bambang. 'Peran Pemerintah Daerah dalam Penanganan Kepesertaan Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S)'. Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Bahan Sosialisasi yang Disampaikan kepada Walikota dan Camat se DKI Jakarta. Jakarta 15 Juli 2013.

Lembaga Penelitian SMERU

Telepon: +62 21 3193 6336

Faks : +62 21 3193 0850

E-mail : smeru@smeru.or.id

Website: [www. smeru. or.id](http://www.smeru.or.id)